

Oppløsningsrett og investitur

En analyse av Dokument nr. 12:2 (2003-2004)

Ola Granholt



Masteroppgave

Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

1. juni 2007

FORORD

Arbeidet med å komme i mål med masteroppgaven har vært både krevende og interessant, og det er en deilig, men samtidig litt skummel tanke at jeg nå har fullført min mastergrad. Det er mange som har hjulpet meg med dette, og som fortjener en takk. Spesielt må jeg trekke frem min veileder, Trond Nordby ved Institutt for statsvitenskap. Han har med sine tilbakemeldinger og råd, kunnskap og oppmuntringer, gjort sitt til at sluttresultatet ser ut som det gjør. Jeg har også fått nyttige innspill fra mange av partigruppene på Stortinget, og vil i den anledning rette en takk til rådgiver Tor Brostigen (SV), stortingsrepresentant Svein Roald Hansen (Ap), sekretariatsleder Atle Hagtun (V) og rådgiver Morten Sjøberg (Sp). Ellers må jeg takke Fredrik for korrektur og språklige råd, Maria for det meste, og selvfølgelig Mamma og Pappa for alltid å være der. Og når jeg først er i gang vil jeg også si takk til alle som har gitt sine utenomfaglige bidrag, både på, og utenfor Blindern.

En utfordring for oppgaven dukket opp da Stortinget fastsatte når forslagene om oppløsningsrett og investitur skulle behandles. Fristen for innstillingene fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen ble satt til 8. mai 2007, og behandlingen i Stortinget til 31. mai samme år. Dette innebærer at oppgaven sendes til trykking et par dager før forslagene skal behandles, så utfallet av Stortingets behandling er med andre ord fortsatt uvisst for meg. Riktignok er innstillingene klare, og man kan derfor ane hva resultatet av avstemningene kommer til å bli. Forslaget som kun innebærer oppløsningsrett fikk bare støtte av Høyres representant i komiteen, og det er dermed svært lite sannsynlig at dette forslaget blir vedtatt. Forslaget som innebærer en kombinasjon av oppløsningsrett og investitur fikk derimot støtte fra Aps og FrPs representanter, og ser dermed ut til å oppnå et flertall i Stortinget. Imidlertid mangler fortsatt 14 stemmer for at forslaget skal oppnå det nødvendige 2/3 flertallet som skal til for å endre Grunnloven. Det kan riktignok ikke utelukkes at enkeltrepresentanter fra de andre partiene stemmer for forslaget, og at det dermed kan oppnå et stort nok flertall. Dette virker heller ikke helt usannsynlig, da både Høyre og SV tidligere har uttalt at de er positive til deler av forslaget. Høyre ønsker primært en ordning med kun

oppløsningsrett, mens SV er tilhengere av investitur. Avstemningen i Stortinget den 31. mai kan derfor bli mer spennende enn man skulle tro ut fra innstillingen, men dette avhenger av om partiene bruker den såkalte partipisken i denne saken.

Jeg har brukt deler av to oppgaver jeg tidligere har skrevet på mastergradskurs ved Universitetet i Oslo i denne masteroppgaven. Disse kursene er ”STV4107 Konstitusjonelt styre” og ”STV4403 Parlamentariske beslutningsprosesser”.

Oppgavens omfang er på 79 sider / 23284 ord.

Ola Granholt

Oslo, mai 2007

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD	4
INNHOLDSFORTEGNELSE	6

DEL I

1.0 INNLEDNING	9
1.1 Problemstillingen	9
1.2 Oppbygning	10
2.0 BAKGRUNN	11
2.1 Begrepsavklaringer	11
2.2 Ulike former for oppløsningsrett	12
2.2.1 <i>Oppløsningsrett hos regjeringens leder</i>	12
2.2.2 <i>Oppløsningsrett hos statsoverhodet</i>	13
2.2.3 <i>Oppløsningsrett hos parlamentet</i>	14
2.2.4 <i>Oppløsningsrett i forbindelse med konstitusjonelle situasjoner</i>	15
2.3 Oppløsningsrett i andre land	15
2.3.1 <i>Tabell over ulike lands bruk av oppløsningsrett</i>	15
2.4 Debatten om å innføre oppløsningsrett i Norge	17
3.0 METODE	23
3.1 Bruk av hypoteser	26
4.0 TEORI	27

DEL II

5.0 DE SISTE FORSLAGENE OM OPPLØSNINGSRETT	31
5.1 Om de to avviste forslagene	31
5.1.1 <i>Forslag A</i>	32
5.1.2 <i>Forslag B</i>	32
5.1.3 <i>Debatten i Stortinget 26. mai 2003</i>	33

5.2 Om de to foreliggende forslagene	35
5.2.1 Forslag C.....	35
5.2.2 Forslag D	38
5.2.3 Oppsummering av de to foreliggende forslagene	41
6.0 KONSEKVENSENE AV FORSLAG C	43
6.1 Endring av maktbalansen	44
6.2 Flere flertallsregjeringer	48
6.3 Antall valg	50
6.4 Misbruk av oppløsningsretten	55
6.5 Økende populisme og saksorientering	58
6.6 Færre kostnader ved å sitte i regjering	60
6.7 Man unngår fastlåste parlamentariske situasjoner	62
6.8 Disiplinerende effekt på Stortinget	64
6.9 Forsvar av folkesuvereniteten	66
 DEL III.....	 68
7.0 KONKLUSJON	68
7.1 Oppsummering	75
 LITTERATUR	 76
 Forkortelser brukt i oppgaven.....	 79

DEL I

1.0 INNLEDNING

I Norge finnes det ingen muligheter for å løse opp Stortinget og skrive ut nyvalg før den ordinære valgperioden er over. Dette er en enestående ordning i verdenssammenheng; alle andre parlamentarisk styrte land i den vestlige verden har en eller annen form for oppløsningsrett (Strøm 1994: 222). Enkelte mener til og med at oppløsningsretten er et av de definatoriske kjennetegnene på parlamentarisme, og at parlamentarismen uten en slik ordning ikke vil kunne fungere tilfredsstillende (Verney 1963: 181; Shively 1991: 217).

Spørsmålet om å innføre oppløsningsrett i det norske politiske systemet har vært behandlet i Stortinget en rekke ganger. I forrige stortingsperiode (2001-2005) ble to ulike forslag avvist av Stortinget, ett enstemmig og ett med 144 mot 18 stemmer (Stortinget 2003). Til tross for disse avvisningene skal likevel to nye forslag om oppløsningsrett etter planen behandles i Stortinget 31. mai 2007. Ett av disse innebærer kun oppløsningsrett, mens det andre foreslår en kombinasjon av oppløsningsrett og investitur. Det er det sistnevnte forslaget som vil bli gjennomgått i analysedelen i denne oppgaven, men også det førstnevnte forslaget vil bli redegjort for. Spørsmålet er om vi kan vente oss nye avvisninger av forslagene, eller om tiden er inne for å innføre oppløsningsrett i Norge. Dette er det selvsagt bare stortingsrepresentantene som kan svare på, mens spørsmålet som blir stilt i denne oppgaven er: *hvilke konsekvenser vil en innføring av oppløsningsrett og investitur få for Norge?*

1.1 Problemstillingen

Jeg vil først se på ulike former for oppløsningsrett, og på debattene som har vært i Norge i forbindelse med slike forslag. Grunnen til at det kun er oppløsningsretten det blir fokusert på i oppgavens første del, er de mange forslagene som er fremmet om dette, i motsetning til forslag om investitur. Deretter vil jeg se på de forslagene om

oppløsningsrett som ble behandlet av Stortinget i forrige stortingsperiode. I debatten om oppløsningsrett som foregikk i Stortinget i 2003, kom det frem at det kun var Høyre som var tilhengere av en ordning med oppløsningsrett. Imidlertid stilte flere andre partier seg positive til oppløsningsrett hvis dette ble kombinert med investitur. Disse representantene mente at regjeringen trengte større autoritet hvis den skulle kunne løse opp Stortinget, og denne økte autoriteten ville den oppnå ved å innføre investitur. Ut fra denne debatten kunne det se ut til at et stort flertall på Stortinget var tilhengere av enten oppløsningsrett alene, eller i kombinasjon med investitur. Det så dermed ut til at man var nærmere en innføring av oppløsningsrett enn noen gang tidligere. I lys av dette er problemstillingen i denne oppgaven mer aktuell enn på lenge, og det kan se ut til at det er en reell mulighet for at det innføres oppløsningsrett i nær fremtid.

1.2 Oppbygning

Oppgaven er delt inn i tre hoveddeler. Del I er en innledningsdel hvor underkapitlene *innledning*, *bakgrunn*, *metode* og *teori* inngår. Bakgrunnskapitlet vil først redegjøre for begrepene oppløsningsrett og investitur. Videre vil det ta for seg de ulike formene for oppløsningsrett, og deretter følger en tabell med de ulike parlamentariske lands praktisering av oppløsningsretten. Det vil også bli foretatt en historisk gjennomgang av debatten om å innføre oppløsningsrett i Norge. I metodekapitlet redegjør jeg for kvalitativ metode, samt mine valg i forhold til de metodiske tilnærminger som gjøres. De ni hypotesene som diskuteres i del II av oppgaven presenteres også i dette delkapitlet. Teorikapitlet tar for seg Trond Nordbys teori om den tradisjonelle maktfordelingen i Norge. Denne teorien brukes i analysen i del II.

Del II er empiri- og analysedelen, og er delt inn i to underkapitler. I det første underkapitlet redegjøres det for diskusjonen om innføring av oppløsningsrett i Norge, med hovedfokus på de to forslagene som ble avvist av Stortinget i forrige stortingsperiode, samt de to forslagene som skal behandles i inneværende periode. I det andre underkapitlet analyseres de ni hypotesene som ble fremmet i kapittel 3.1.

Her vil det bli gjort et forsøk på å predikere hva konsekvensene vil bli for det norske politiske systemet om det innføres oppløsningsrett og investitur.

I del III befinner oppgavens konklusjon seg. Her vil det bli foretatt noen normative betraktninger rundt spørsmålet om oppløsningsrett og investitur i Norge, med utgangspunkt i de nevnte ni hypotesene. Til slutt følger en oppsummering av oppgaven.

2.0 BAKGRUNN

2.1 Begrepsavklaringer

Begrepet *oppløsningsrett* blir av Erik Damgaard i Statsvitenskapelig leksikon (1997: 181) definert som retten til å oppløse et parlament. Den opprinnelige formen for oppløsningsrett (i Storbritannia) var til for at Kongen eller hans regjering skulle kunne kvitte seg med et brysomt parlament. Den mer moderne formen for oppløsningsrett er imidlertid vanligvis brukt som et maktmiddel for regjeringen overfor parlamentet. Dette som en motvekt til parlamentets rett til å kaste regjeringen ved mistillitsvotum. Som et tillegg til Damgaards definisjon kan det legges til at oppløsningsretten ikke nødvendigvis må tilhøre regjeringen. I mange land finnes det andre former for oppløsningsrett, for eksempel at den er tillagt presidenten, parlamentet selv eller folket ved underskriftskampanjer. Oppløsning av parlamentet kan også tvinges frem av ulike konstitusjonelle situasjoner (Strøm 1994: 227). De ulike formene for oppløsningsrett vil bli gjort nærmere rede for i kapittel 2.2.

Begrepet *investitur* brukes gjerne som en samlebetegnelse på ordninger der en statsministerkandidat eller en regjeringserklæring trenger støtte fra et flertall i parlamentet for å godtas. Som hovedregel finnes det to ulike krav til hvordan dette flertallet skal se ut. Statsministerkandidaten eller regjeringserklæringen må enten oppnå vanlig- eller absolutt flertall i parlamentet før den kan tiltre. Det finnes også ordninger med investitur som unnviker fra denne hovedregelen. I Sverige og Portugal

holder det for en regjering at et absolutt flertall i parlamentet ikke stemmer mot tiltredelseserklæringen. Med andre ord har ikke disse to landene en innsettingsvotering av virkelig betydning, siden det ikke er stemmeplikt i parlamentene (Rasch 2004: 104-108).

2.2 Ulike former for oppløsningsrett

I hovedsak kan man dele oppløsningsretten inn i fire ulike former. Den vanligste formen er den som i praksis tilfaller regjeringens leder. Det kan i mange monarkier formelt sett være monarken som har oppløsningsrett, men i praksis er det hos regjeringen den reelle retten ligger. Dette bringer oss over på den andre formen, hvor det er statsoverhodet som har oppløsningsrett. I de vestlige parlamentariske statene gjelder dette særlig for Frankrike, men også i en viss grad i noen andre land (se kapittel 2.2.2). En tredje form er at parlamentet har rett til å løse opp seg selv og skrive ut nyvalg. Denne formen er mindre vanlig, men likevel aktuell i denne sammenhengen, fordi forslagene som er til behandling i Stortinget tilsier at oppløsningsretten skal kobles direkte til mistillitsvotum og kabinettspørsmål. Dermed vil Stortinget indirekte være med på å bestemme at oppløsningsretten skal brukes, spesielt i tilfeller hvor det fremmes mistillitsforslag. Med at Stortinget indirekte må godta utlysning av nyvalg, menes det her at statsministeren må bekjentgjøre at han vil utlyse nyvalg om regjeringen får mistillit mot seg eller lider nederlag i et kabinettspørsmål. Dette må han gjøre før avstemningen, slik at Stortinget har mulighet til å vurdere sin stemmegivning i forhold til trusselen om nyvalg. Den fjerde formen for oppløsningsrett er bundet opp mot konstitusjonelle situasjoner. Dette kan for eksempel være endringer av grunnloven, eller at parlamentet ikke greier å bli enige om valg av regjering eller president. I slike tilfeller snakker man gjerne mer om en oppløsnings*plikt* enn en oppløsnings*rett* (Strøm 1994: 227).

2.2.1 Oppløsningsrett hos regjeringens leder

I systemer hvor regjeringens leder har retten til å oppløse parlamentet er det ofte statsoverhodet som foretar den formelle-, og lederen av regjeringen den reelle

oppløsningen. Regjeringens leder betegnes ulikt fra land til land, men vil i denne sammenhengen bli betegnet som statsminister, fordi dette er det mest utbredte. Øvrige betegnelser for regjeringens leder er blant annet forbundskansler (Tyskland og Østerrike) og president i forbundsrådet (Sveits). Statsministeren tar gjerne en beslutning om oppløsning sammen med sitt regjeringsapparat, og presenterer dette kravet for monarken eller presidenten. Som regel nekter ikke statsoverhodet å gå med på regjeringens krav. Slike systemer finner vi blant annet i Storbritannia, Irland, Canada, Australia, Danmark og Nederland. I Sverige har man derimot et system som sier at oppløsningsretten ene og alene ligger i regjeringens hender, og monarken har ikke engang en symbolsk rolle i en situasjon med oppløsning av parlamentet (Rasch 2004: 131-132; Strøm 1994: 226-227).

2.2.2 Oppløsningsrett hos statsoverhodet

At oppløsningsretten er lagt til statsoverhodet er relativt vanlig, enten dette gjelder en monark eller en president. Riktignok har ikke monarker i dag særlig stor grad av reell innflytelse på spørsmålet om oppløsning av parlamentet. Dette gjelder gjerne også i tilfeller hvor man har en president som fungerer i en symbolsk rolle, og som ikke er direkte valgt. I disse tilfellene er det vanligvis regjeringen som i praksis bestemmer, og monarken eller presidenten som foretar den formelle oppløsningen (se ovenfor).

Det mest aktuelle i dette avsnittet vil derfor være å se nærmere på land som har oppløsningsretten lagt til en president som fungerer som utøvende makt. Innenfor Europa gjelder dette særlig Frankrike, men også til en viss grad Finland. I begge disse landene har presidentene vært flittige brukere av oppløsningsretten (Strøm 1994: 225). I Finland kan riktignok presidenten bare oppløse parlamentet etter initiativ fra statsministeren (Niemivuo 2002: 176). Men også i land hvor presidenten er indirekte valgt, som for eksempel i Italia og Hellas har presidenten brukt sin makt til å oppløse parlamentet. I andre land igjen har statsoverhodet kun rett til å oppløse parlamentet i spesielle parlamentariske krisesituasjoner. Dette kan gjelde når regjeringen har tapt en mistillitsvotering, som i Belgia, eller når parlamentets to kamre ikke kan bli enige i en

viktig sak, som i Sveits og Hellas (Strøm 1994: 225). De tre sistnevnte tilfellene kunne også vært plassert i delkapitlet om konstitusjonelle situasjoner som kan føre til oppløsning av parlamentet, siden det først og fremst er snakk om en formell, og ikke en reell oppløsningsrett.

2.2.3 Oppløsningsrett hos parlamentet

Et tredje alternativ for oppløsningsretten er at parlamentet kan oppløse seg selv. En slik ordning er ikke særlig vanlig, men den finnes blant annet i Østerrike og Israel (Strøm 1994: 227). Også Belgia har en form for oppløsningsrett for parlamentet, men her er man avhengig av at regjeringen fremmer et forslag om oppløsning før parlamentet skal ta stilling til dette (Rasch 2004: 132-133). Parlamentenes bruk av oppløsningsrett skjer gjerne når det har oppstått vanskelige parlamentariske situasjoner. For eksempel kan dette være når det er problemer med å danne flertall i viktige politiske saker. Oppløsningen gjøres da i håp om å få bedret samarbeidsmulighetene etter et nyvalg. Imidlertid innebærer dette en kostnad for medlemmene av parlamentet, nemlig at de kaster seg selv ut i en situasjon hvor de kan ende opp som valgtapere. Det kan derfor være naturlig å tro at den parlamentariske situasjonen må være ekstremt ugunstig før parlamentet oppløser seg selv. Rasch (2004: 133-134) trekker også frem situasjonen der flere aktører må enes for at det skal skrives ut nyvalg. I Finland kan for eksempel presidenten bare oppløse parlamentet etter initiativ fra regjeringen. Særlig i situasjoner hvor president og statsminister ikke er fra samme parti, må denne loven anses å være en barriere mot utlysning av nyvalg.

Begge forslagene om oppløsningsrett som avventer behandling i Stortinget, gjør oppløsningsretten avhengig av at Stortinget vedtar mistillit mot regjeringen, eller at regjeringen får flertallet mot seg i et kabinettsspørsmål. Dette vil trolig også være en barriere mot hyppige nyvalg, fordi Stortinget indirekte må samtykke i å oppløse seg selv. Faren er imidlertid at regjeringen spekulerer i å tape en avstemning, enten ved å føre en politikk som er svært upopulær hos opposisjonen, eller ved å stille urimelige

kabinettspørsmål. Dermed kan de oppløse parlamentet, og lyse ut nyvalg i tider hvor meningsmålinger viser at regjeringen har stor oppslutning.

2.2.4 Oppløsningsrett i forbindelse med konstitusjonelle situasjoner

Den siste formen for oppløsningsrett som tas opp her er knyttet til spesielle konstitusjonelle situasjoner eller i forbindelse med endringer av grunnloven. I slike situasjoner er gjerne nyvalg lovpålagt, slik at oppløsningen av parlamentet får et noe annet preg enn i de foregående systemene. I dette tilfellet er det mer snakk om en oppløsnings*plikt* enn en oppløsnings*rett*, fordi det ikke er en politisk beslutning fra en av statsmaktene som fører til nyvalg. Det finnes mange land med en slik type oppløsningsrett, blant annet Nederland, Belgia og Danmark, som oppløser sine parlamenter ved forslag til grunnlovsendringer. I Sveits blir det utlyst nyvalg ved underskriftskampanjer som krever fundamentale grunnlovsendringer, mens i Hellas blir parlamentet oppløst hvis det ikke greier å enes om valget av en president på tre forsøk (Strøm 1994: 227-228).

2.3 Oppløsningsrett i andre land

2.3.1 Tabell over ulike lands bruk av oppløsningsrett

(se neste side)

Land	Oppløsningsrett ved:
Australia	Regjeringen (via generalguvernøren) Fastlåste konflikter mellom nasjonalforsamlingens kamre
Belgia	Regjeringen, etter tap av tillit Regjeringsavgang hvis parlamentsflertallet samtykker Grunnlovsendring
Canada	Statsministeren
Danmark	Regjeringen Grunnlovsendring
Finland	Presidenten, etter initiativ fra regjeringen
Frankrike	Presidenten, etter konsultasjoner med blant annet statsministeren
Hellas	Regjeringen (etter å ha fått parlamentets tillit) Presidenten, etter gjentatte regjeringskriser i samme valgperiode Presidenten, hvis det viser seg umulig å danne en ny regjering At parlamentet ikke greier å velge en ny president
Irland	Statsministeren (via presidenten)
Island	Presidenten Grunnlovsendring
Israel	Parlamentet Mistillit mot regjeringen Statsministeren (via presidenten)
Italia	Presidenten, etter konsultasjoner med begge kamrene
Japan	Regjeringen (via keiseren)
Luxemburg	Regjeringen Grunnlovsendring
Nederland	Regjeringen (via monarken) Grunnlovsendring
New Zealand	Statsministeren (via generalguvernøren) Grunnlovsendring
Polen	Presidenten, hvis parlamentets kamre ikke enes om budsjettet Presidenten, hvis det viser seg umulig å danne en ny regjering
Portugal	Presidenten
Slovenia	Presidenten, hvis det viser seg umulig å danne regjering Presidenten, etter tap av tillit for regjeringen
Spania	Statsministeren (etter drøftinger i regjeringen) Kongen og presidenten i Underhuset, hvis det viser seg umulig å danne en ny regjering
Storbritannia	Statsministeren
Sveits	Grunnlovsendringer
Sverige	Regjeringen At parlamentet forkaster fire forslag til ny statsminister
Tyskland	Presidenten, etter initiativ fra kansleren (men bare etter tap av tillit) Presidenten, hvis det ikke blir valgt en kansler med absolutt flertall
Ungarn	Presidenten, hvis det viser seg umulig å danne en ny regjering Presidenten, etter gjentatte mistillitsvota mot regjeringen
Østerrike	Parlamentet Presidenten, etter initiativ fra regjeringen

Kilde: Tabellen bygger på tabellene i Rasch 2004: 135-136 og Strøm 1994: 229

2.4 Debatten om å innføre oppløsningsrett i Norge

Det er tidligere fremmet forslag om å innføre oppløsningsrett i Norge rundt 45 ganger. Den første gangen et slikt forslag ble fremsatt av Stortinget var i 1821 (Rasch 2004: 130-131), men dette forslaget, i likhet med alle de påfølgende, klarte ikke å oppnå det nødvendige 2/3 flertallet som behøves for å endre Grunnloven. Det nærmeste en har kommet var i 1972 da et forslag fra Finn Gustavsen og Asbjørn Holm (begge SF) (Dokument nr. 13:5 (1967-68)) fikk støtte fra mer enn 63 prosent av representantene på Stortinget (Rasch 2004: 130-131). Det manglet da kun fem representanter for at forslaget skulle bli vedtatt. I forrige stortingsperiode (2001-2005) ble de to foreløpig siste forslagene behandlet, og avvist med soleklare flertall i 2003 (Stortinget 2003).

Forslaget som ble fremmet i 1821 var en del av en kongelig proposisjon som var et forsøk på å styrke kongemakten. Det inneholdt, foruten forslag om oppløsningsrett, blant annet forslag om Kongens rett til absolutt veto i lovsaker, og rett til å utnevne Stortingets presidenter. Proposisjonen ble forkastet av et enstemmig storting i 1824. Etter dette fulgte noen tiår uten flere forslag om oppløsningsrett, selv om det stadig ble fremsatt forslag som tok sikte på å styrke kongemakten på andre måter (Midgaard 1994).

I debatten som foregikk rundt parlamentarisme og oppløsningsrett på 1870-tallet mente tilhengerne av oppløsningsretten at denne kunne motvirke utviklingen som gikk mot parlamentarisme. Det ble argumentert for at arbeidsforholdene for statsrådene ville bli vanskelige i et parlamentarisk system, og at et krav om oppløsningsrett ville være på sin plass hvis innføring av parlamentarisme i det hele tatt skulle diskuteres. Et annet argument i debatten var at oppløsningsretten ville kunne medføre at stortingsflertallet viste måtehold i sin maktutøvelse, og at regjeringen dermed kunne tenke og handle mer langsiktig. I en stortingsdebatt i 1874, ble et forslag om å innføre oppløsningsrett diskutert i forbindelse med forslaget om statsrådenes adgang til Stortinget. Stortingsrepresentant Johan Sverdrup uttalte at regjeringen var opptatt av å

forhindre en ordning som ville innskrenke Kongens rett til å velge sine statsråder uten innblanding fra Stortinget. Sverdrup mente at en slik ordning ville

”som sidtse Konsekvents føre den udøvende Magt over i Storthingets Midte, saa at Hans Majestæt og hans Raad kun blive en et Slags Expeditionskontorer for den lovstiftende Forsamling” (Innstilling VII (1917): 44)

Han så med andre ord for seg at forslaget om statsrådenes adgang til Stortinget kunne føre til parlamentarisme i Norge, noe han på denne tiden ikke ønsket. Middelet mot en slik situasjon, mente Sverdrup, var å innføre oppløsningsrett for Kongen, slik at regjeringen fikk økt handlingsrom. Riktignok var oppløsningsretten forbundet med parlamentariske forfatninger i andre land. Dermed var det, for motstanderne av parlamentarismen, grunn til å frykte at en innføring av oppløsningsrett ville bringe landet nærmere en parlamentarisk styreform (Midgaard 1994).

Mellom 1886 og 1920 ble ikke mindre enn ti forslag om å innføre oppløsningsrett avvist av Stortinget. Det var først og fremst de såkalte antiparlamentarikerne som ønsket en slik ordning, men i disse årene var det snarere en positiv stemning til parlamentarismen, og forslagene ble dermed avvist. Det var i første rekke frykten for misbruk av oppløsningsretten fra Kongens side, samt at det ikke var vist noe behov for eller krav fra allmennheten, som gjorde at forslagene aldri var i nærheten av å få det nødvendige flertallet (ibid.).

Den 26. juni 1917 ble en parlamentarisk valgordningskommisjon nedsatt av Stortinget for å se nærmere på en rekke aspekter ved valgsystemet. Kommisjonens innstilling om oppløsningsrett (Innstilling VII (1917)) ble avgitt i november 1924, med denne sammenfatningen:

”Kommisjonen tilrår enstemmig at folket åpnes grunnlovsmessig adgang til å tilkjenne sin mening gjennom nye valg uavhengig av den regulære valgperiode.

Kommisjonens flertall, alle undtagen Scheel, frarår oppløsningsrett i Kongens (den utøvende statsmakts, regjeringens) hånd. Flertallet tilrår at

adgangen til å beslutte nye valg og dermed avbryte den regulære valgperiodes løp legges i Stortingets hånd.

Kommisjonens medlem, Scheel, tilrår prinsipalt oppløsningsrett i Kongens hånd. Han slutter sig subsidiært til flertallets forslag.” (Innstilling VII (1917): 68)

I kommisjonens innstilling diskuteres konsekvensene av en eventuell oppløsningsrett. Flertallet, som ønsket en oppløsningsrett lagt til Stortinget, mente at oppløsningsrett og nyvalg var løsningen på vanskelige situasjoner i parlamentet. Dette kunne for eksempel gjelde i de tilfeller hvor samarbeid mellom partier var vanskelig eller uønsket. Kommisjonens mindretall mente imidlertid at oppløsningsrett lagt til Stortinget ikke ville fungere fordi man alltid ville risikere at et stort antall representanter ikke var villige til sette sin egen plass i fare ved å utlyse nyvalg (Midgaard 1994).

Da innstillingen fra valgordningskommisjonen av 1917 ble behandlet i Stortinget i 1926 var Stortingets sammensetning en ganske annen enn da kommisjonen ble nedsatt ni år tidligere. Utenriks- og konstitusjonskomiteen, som skulle behandle innstillingen i forkant av Stortingets avstemning, mente at siden man hadde stortingsvalg hvert tredje år, ”er det ingen paaviselig nødvendighet for at aapne adgangen til avbrydelse av valgperioden” (Innst. S.nr.50 (1926): 109). Flertallet i komiteen mente dessuten at det var betenkelig at det spørsmålet som utløste et nyvalg, trolig ville overskygge den helhetlige politikken i valgkampen som fulgte etter en oppløsning. Komiteens mindretall, Arbeiderpartiets to representanter, støttet valgordningskommisjonens innstilling om å innføre oppløsningsrett for Stortinget. De to venstrerepresentantene i komiteen støttet i prinsippet mindretallets forslag om å innføre oppløsningsrett tillagt Stortinget, men stemte likevel ikke for dette. De mente at et slikt forslag måtte kombineres med en utvidelse av den ordinære valgperioden fra tre til fire år.

Nettopp det at valgperioden kun var på tre år ble av mange brukt som argument mot å innføre oppløsningsrett. Grunnen til dette var at man da risikerte å få svært hyppige

valg, og dermed et ustabilt styre. Da Stortinget i 1938 vedtok å forlenge valgperioden fra tre til fire år, kunne det se ut til at innføring av oppløsningsrett ble mer spiselig for flere. Andre verdenskrig utsatte imidlertid ytterligere behandlinger av saken, og i Fellesprogrammet av 1945 ble det bestemt at spørsmålet om oppløsningsrett skulle utredes på nytt. Den nye valgordningskommisjonen ble nedsatt av Stortinget 6. februar 1948 (Midgaard 1994).

Kommisjonens innstilling (Innstilling III (1948)), som ble lagt frem i november 1952, inneholdt en omfattende utredning rundt spørsmålet om oppløsningsrett. Dens flertall, bestående av seks av de elleve medlemmene, mente at det burde åpnes for oppløsningsrett og nyvalg. De var imidlertid ikke enige om hvem som skulle få adgang til å oppløse Stortinget. Mindretallet i kommisjonen, bestående av Arbeiderpartiets fem medlemmer, ønsket ikke å innføre muligheter for oppløsning. Det flertallet derimot greide å enes om var en uttalelse som tok til orde for et klart prinsipielt standpunkt i spørsmålet om oppløsningsrett og nyvalg:

”Kommisjonens flertall ser oppløsningsrett og valgutskrivingsadgang som en utbygging av folkesuvereniteten og av folkestyret, slik det er nedlagt i vår forfatning. Instituttet kan bidra til å gjøre Stortinget til et så vidt mulig korrekt uttrykk for folkeviljen til enhver tid.” (Innstilling III (1948): 17)

Mindretallet mente derimot at oppløsningsretten kunne føre til uro og utrygghet, og at det ville svekke viljen til samarbeid og kompromiss i Stortinget. Det ble også pekt på at man risikerte å bli utsatt for et uheldig press fra både mindretallet i Stortinget og fra utenomparlamentariske grupper. Dessuten fantes det ikke noe såkalt folkekrav om oppløsningsrett, og dermed var saken klar for kommisjonens mindretall: de kunne ikke støtte forslaget. Flertallet argumenterte imidlertid med at de bekymringene som ble fremsatt i forbindelse med en eventuell innføring av oppløsningsrett ikke ville være gjeldende hvis Stortinget fikk kontroll over oppløsningsretten. Dessuten innebar forslaget at et Storting valgt i et ekstraordinært valg kun skulle virke i den gjenværende delen av den avbrutte fireårsperioden.

Når det gjaldt hvem som skulle ha retten til å skrive ut nyvalg delte flertallet i kommisjonen seg i tre fraksjoner. Representantene fra Bondepartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre ville gi oppløsningsretten utelukkende til Stortinget. Høyre-representantene mente at både Stortinget og regjeringen skulle ha denne retten. Til sist var Kommunistpartiets representant av den mening at oppløsningsretten enten skulle ligge i Stortingets hender, eller at oppløsning og nyvalg kunne bestemmes ved en folkeavstemning etter krav fra minst 100 000 borgere eller fra minst 1/5 av stortingsrepresentantene. Alle de andre medlemmene i kommisjonen avviste imidlertid Kommunistpartiets forslag om folkeavstemning om nyvalg. Ikke uventet ble det heller ikke etter dette vedtatt å innføre oppløsningsrett. Uenighetene rundt den praktiske gjennomføringen av en ordning med oppløsningsrett var for store, selv om flertallet prinsipielt sett var enige. Ved avstemningen i Stortinget i 1956 ble forslaget om innføring av oppløsningsrett avvist med 68 mot 57 stemmer (Midgaard 1994).

To nye forslag om oppløsningsrett ble behandlet og avvist av Stortinget i 1968. Disse to forslagene ble fremmet av henholdsvis Arbeiderparti-representantene Arne Strøm og Reidar Carlsen (vedtatt til fremsettelse av Jakob Pettersen), og av Høyre-representanten Didrik Cappelen (Dokument nr. 15:6 og 15:7 (1963-64)).

Hovedinnholdet i forslaget fra Strøm og Carlsen dannet imidlertid grunnlaget for et nytt forslag fra Finn Gustavsen og Asbjørn Holm (SF) fire år senere (Dokument nr. 13:5 (1967-68)). På denne tiden var stemningen for å innføre oppløsningsrett bedre enn noen gang, og forslaget var svært nær å oppnå det nødvendige 2/3 flertallet under avstemningen i Stortinget. I forbindelse med behandlingen av forslaget uttalte et klart flertall i Utenriks- og konstitusjonskomiteen (ni av tolv medlemmer) at en ordning med oppløsningsrett var ønskelig fordi det kunne oppstå parlamentariske situasjoner som var så vanskelige at et nyvalg var til landets beste. De understreket også at det kun burde være i viktige og kritiske situasjoner at oppløsning av Stortinget skulle komme på tale. Flertallet i komiteen samlet seg om et kompromiss som tilsa at oppløsningsretten skulle ligge hos Kongen uten forhåndsbetingelser, samt at nyvalget kun skulle gjelde for den resterende delen av den ordinære valgperioden. Mindretallet i

komiteen ønsket ikke å innføre noen form for oppløsningsrett, og komiteens formann Helge Seip (V) uttalte i stortingsdebatten at en innføring av oppløsningsrett ville føre til en svekkelse av det parlamentariske system. Han sa også at faren for lavere valgdeltakelse ved hyppige stortingsvalg var stor, og at oppløsningsretten var overflødig i Norge fordi Stortinget alltid hadde vært i stand til å mestre vanskelige parlamentariske situasjoner. I avstemningen stemte 94 for og 54 mot innstillingen, men på grunn av kravet om 2/3 flertall ble forslaget avvist (Midgaard 1994).

I 1976 ble en ny variant av forslaget om oppløsningsrett behandlet i Stortinget. Denne gang ble forslaget fremmet av Otto Lyng (H) og Tor Oftedal (Ap) (Dokument nr. 13:7 (1971-72)). Debatten rundt forslaget var imidlertid velkjent. Utenriks- og konstitusjonskomiteen delte seg i tre fraksjoner. Høyres representanter var i utgangspunktet positive, men ønsket ikke støtte forslaget før en ny og mer rettferdig valgordning var på plass. Tre av Arbeiderpartiets og begge Senterpartiets representanter støttet forslaget, mens to representanter fra Arbeiderpartiet og begge Kristelig Folkeparti-representantene gikk imot forslaget med den begrunnelse at ”oppløsningsretten ikke synes å ha noen naturlig plass i vårt parlamentariske system, eller vil bidra til å styrke dets demokratiske karakter” (Innst. S.nr.309 (1975-76): 6). Ved avstemningen i Stortinget ble forslaget nedstemt, da 112 representanter stemte mot og 43 for.

Kåre Willoch (H) utarbeidet et nytt forslag om oppløsningsrett som ble behandlet i 1992 (Dokument nr. 12:6 (1987-88)). Dette forslaget innebar oppløsningsrett for regjeringen når denne har lidd voteringsnederlag i Stortinget. Forslaget tok også for seg varigheten av et storting som velges i et ekstraordinært valg. Willoch fremhevet at dette var et kontroversielt spørsmål, men at oppløsningsrett og nyvalg uten at det neste ordinære valg forskyves er uaktuelt. Kostnadene ved å skrive ut nyvalg ville da bli så store at ordningen neppe ville bli benyttet utenom i krisesituasjoner. Utenriks- og konstitusjonskomiteens behandling av saken levnet liten tvil om avstemningens utfall, og i innstillingen til Stortinget ble det blant annet uttalt at ”det er vanskelig å finne konkrete eksempler på at det norske demokrati er svekket eller stilt overfor ekstra store

belastninger fordi det ikke har eksistert noen oppløsningsrett”, ”[oppløsningsretten] kan forrykke maktbalansen mellom Storting og regjering” og at ”mangel på oppløsningsrett i vår grunnlov kan ha virket som en viktig begrunnelse for de politiske partier til å finne praktiske løsninger på vanskelige problemer” (Innst. S.nr.131 (1991-92)). Willochs forslag fikk kun 5 av de 119 avgitte stemmene ved voteringen i Stortinget (Midgaard 1994).

Også i 1996 ble et grunnlovsforslag om oppløsningsrett behandlet i Stortinget. Dette forslaget ble fremmet av Harald Ellefsen, Per-Kristian Foss, Anders C. Sjaastad og Petter Thomassen (alle H). Forslaget vek lite fra tidligere forslag, og var delt inn i to hovedalternativer: Enten skulle regjeringen få oppløsningsrett etter voteringsnederlag i Stortinget i forbindelse med mistillitsforslag eller kabinettspørsmål, eller så skulle oppløsningsretten tillegges Stortinget (Dokument 12: 4 (1991-92)). Under behandlingen av saken i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité kom stort sett de samme argumentene frem som under behandlingen fire år tidligere. Samtlige medlemmer i komiteen, unntatt Høyres to representanter, kunne ikke se noe behov for en slik ordning, og uttalte dessuten at faren for misbruk av oppløsningsretten var overhengende. De var også redde for at et økende antall valg ville føre til velgertretthet (Innst. S.nr.153 (1995-96)). Forslaget ble avvist av Stortinget.

Etter tusenårsskiftet er det blitt fremmet fire forslag om oppløsningsrett. Disse blir redegjort for og diskutert i kapittel 5.1 og 5.2 i denne oppgaven.

3.0 METODE

Foruten litteratur som er skrevet rundt dette temaet, vil jeg se nærmere på hvordan diskusjonene i Stortinget artet seg da det i forrige stortingsperiode var to forslag om å innføre oppløsningsrett til behandling. Referatene fra Stortingets behandling av lovsaker vil gi verdifull innsikt i både argumentene de ulike representantene bruker, forslagene som er stilt og voteringen.

Når det gjelder metodene jeg vil bruke for å belyse problemstillingen i denne oppgaven tar jeg i hovedsak utgangspunkt i Kristen Ringdals og Ottar Helleviks definisjoner rundt kvalitative metoder. Målet med oppgaven er å forsøke å konkludere med hvilke konsekvenser man kan vente seg om oppløsningsrett og investitur blir innført i Norge, og om disse konsekvensene taler for eller i mot innføringen. Grunnene til at de to foreliggende forslagene ser ut som de gjør vil det også være fokus på, og for å finne ut av dette vil jeg studere de to forslagene som ble avvist i forrige stortingsperiode. På denne måten kan jeg undersøke om de foreliggende forslagene har tatt hensyn til argumentene som ble brukt mot de to avviste forslagene. Metoden i oppgaven vil, etter Andersens (1997: 61) definisjon, bli betegnes som et unikt case-studium. Slike studier er opptatt av beslutningsprosesser der fokuset er rettet mer mot sak (empiri) enn mot teori.

Kristen Ringdal (2001: 107-108) definerer kvalitative metoder generelt som metoder som forsøker å gi forskeren innsikt i et fenomen gjennom å samle informasjon om dette. Om variabler i kvalitativ forskning skriver han videre at noen forskere avviser bruken av dette fordi det kan gi inntrykk av en oppstykket verden uten helhetsperspektiv. En slik problematisering av begrepet er viktig å ta med seg i denne oppgaven. Temaet oppløsningsrett er komplekst, og argumentene rundt dette kan ikke sees på isolert uten å ta hensyn til flere sider av saken. Eller som Ringdal skriver det: ”For den kvantitative forskeren er variabler middelet, mens de for den kvalitative er målet”. Med andre ord er jeg ute etter å finne grunnene til at Norge ikke har innført oppløsningsrett i sitt politiske system, og hvilke konsekvenser man kan vente seg om det blir innført.

En annen definisjon på hva kvalitative metoder inneholder er gjort av Mason (1996: 4). Hun skriver at alle kvalitative metoder er basert på et tolkende perspektiv, og at de innsamlingsmetodene som brukes er fleksible og sensitive. Videre hevder hun at analysene som gjøres må baseres på en forståelse for at helhetsperspektivet er viktig, og at disse analysene tar hensyn til kompleksiteten og detaljrikdommen i studiet. Det

er nettopp Masons poeng når det gjelder helhetsperspektivet som gjør at hennes definisjon passer godt inn i denne oppgaven. Definisjonen understreker viktigheten av å ikke kun se på de ulike faktorene isolert, men at man må forsøke å se de i sammenheng med hverandre. Denne tanken vil særlig være sentral i min analyse i kapittel 6, men også i kapitlene om de tidligere forslagene om oppløsningsrett.

Når det gjelder forskningsopplegg og -strategi i oppgaven vil jeg benytte meg av et såkalt forklarende undersøkelsesopplegg og en intensiv forskningsstrategi. Et forklarende undersøkelsesopplegg er ifølge Ottar Hellevik (1999: 88) et opplegg der forskeren ønsker å påvise årsaker til visse mønstre innenfor et emne det finnes forholdsvis omfattende kunnskaper om. Spørsmålet om oppløsningsrett i Norge er et emne som er diskutert mye siden Grunnloven ble til, og Stortinget har behandlet forslag om å innføre dette en rekke ganger. Det er også skrevet en del litteratur om temaet oppløsningsrett, og spørsmålet har også tidvis vært debattert offentlig i aviser og tidsskrifter. Temaet i denne oppgaven er hvilke konsekvenser oppløsningsrett og investitur kan få for det norske politiske systemet hvis de innføres i nær fremtid, og det er da viktig å forstå hvorfor Stortinget tidligere har avvist å innføre slike ordninger. Det er dessuten uunngåelig å gå nærmere inn på hvilke argumenter som tidligere er blitt brukt for og mot innføring av oppløsningsrett i Norge. Jeg mener derfor at et forklarende undersøkelsesopplegg er det beste i denne sammenhengen, både fordi jeg ønsker å se på hvorfor oppløsningsretten ikke er innført, og fordi mitt forsøk på å forutse konsekvensene av oppløsningsrett og investitur i Norge må baseres på mønstrene i den kunnskapen som finnes rundt dette.

En intensiv forskningsstrategi er ifølge Hellevik (1999: 95-99) en strategi der man går i dybden i stedet for i bredden når det gjelder informasjonen om én enkelt enhet. Dette i motsetning til en ekstensiv strategi, der man undersøker et stort antall enheter, men med færre variabler per enhet. Et eksempel på en intensiv strategi kan være å konsentrere seg om én enkelt sak i en kommune, for eksempel en søknad som kommunestyret skal ta stilling til. Slike undersøkelser blir også kalt case-studier. Case-studier som vanskelig kan generaliseres, og som for eksempel er en studie av en

beslutningsprosess der interessen er rettet mot sak snarere enn teori, betegnes av Andersen (1997: 61) som unike case-studier. Det er et slikt unikt case-studie denne oppgaven ser på, nemlig beslutningsprosessen rundt spørsmålet om oppløsningsrett og investitur i Norge. Den intensive strategien gjør det mulig å oppnå en helt annen detaljkunnskap om emnet enn man kan med andre strategier. Dette gjør at man kan se på enheten i et større perspektiv, og de ulike funnene man gjør kan sees i sammenheng med hverandre. Dette reduserer faren for tilfeldige påvirkningskrefter på enheten. Case-studier, eller de intensive forskningsstrategiene, gir dessuten mulighet til å danne et bilde av enhetens utviklingsforløp over tid. Både tidsdimensjonen og sammenkoplingen av ulike variabler og påvirkningsforhold gjør at et intensivt opplegg egner seg godt i studiet av komplekse enheter (Hellevik 1999: 95-99). For denne oppgaven betyr dette at man ved å se på de historiske linjene for oppløsningsretten i Norge får et godt bilde av hvordan synet på denne ordningen har vært. Ved hjelp av denne tidsdimensjonen kan man lettere trekke slutninger om hvorvidt oppløsningsretten kan bli innført i overskuelig fremtid. Dessuten gir denne kunnskapen mulighet for å se hvilke konsekvenser som har vært henholdsvis ønsket og fryktet gjennom tidene. Ved å sammenligne dette med erfaringene som land med oppløsningsrett har, kan man enklere forutse de fremtidige konsekvensene for det norske systemet hvis oppløsningsretten innføres også her.

3.1 Bruk av hypoteser

For å svare på problemstillingen i oppgaven vil jeg fremme ni hypoteser om mulige konsekvenser en innføring av oppløsningsrett og investitur kan få for Norge. Hypotesene er fremmet på grunnlag av Trond Nordbys fem teser om prinsippene i den tradisjonelle maktfordelingen (se kapittel 4), litteratur som tidligere er skrevet om temaet oppløsningsrett, samt forskning som er gjort på andre land med oppløsningsrett. De ni hypotesene diskuteres i hvert sitt underkapittel i kapittel 6.

Hypotese 1: Oppløsningsretten vil endre maktbalansen i Norge.

Hypotese 2: Det vil bli flere flertallsregjeringer med oppløsningsrett og investitur i det politiske systemet.

Hypotese 3a: Oppløsningsretten gir flere parlamentsvalg, noe som fører til velgertretthet og lavere valgdeltakelse.

Hypotese 3b: Et økt antall parlamentsvalg svekker mulighetene for langsiktig styring.

Hypotese 4: Endret maktbalanse fører til økt fare for misbruk av oppløsningsretten fra regjeringens side.

Hypotese 5: Forskyvning i maktbalansen gir økt grad av populisme og saksorientering.

Hypotese 6: Kostnadene ved å sitte i regjering blir mindre ved innføring av oppløsningsrett og investitur.

Hypotese 7: Fastlåste parlamentariske situasjoner vil kunne løses lettere med oppløsningsrett.

Hypotese 8: Innføring av oppløsningsrett og investitur vil føre til at stortingsflertallet tvinges til å opptre mer disiplinert.

Hypotese 9: Folkesuvereniteten styrkes ved innføring av oppløsningsrett.

4.0 TEORI

Trond Nordby presenterer i sin bok *I politikkens sentrum* (2004: 145 ff.) fem teser om prinsippene i den tradisjonelle maktfordelingen. Han viser til at det på 1990-tallet skjedde visse endringer i forholdet mellom Stortinget og regjeringen. Stortingets kontrollapparat ble styrket, og det ble vanligere at opposisjonen overstyrte regjeringene i saker som tradisjonelt ligger under den utøvende makts myndighetsområde. Nordby mener at disse endringene har vært med på å bryte flere prinsipper i Montesquieus tradisjonelle maktfordeling, og ut fra dette setter han opp sine fem teser. Disse tesene er interessante i forbindelse med denne oppgaven fordi de vil påvirkes om oppløsningsretten innføres i det norske politiske systemet. Det er grunn til å tro at for tilhengerne av en klar maktfordeling i Montesquieus ånd vil oppløsningsrett være et heldig middel for å styrke denne. Forholdet mellom utøvende

og lovgivende makt vil da sannsynligvis bli mer balansert, og skillet mellom dem bli klarere enn i dag.

Tese 1: Om regjeringen skal være i stand til å iverksette Stortingets vedtak og utøve myndighet på en effektiv måte, trenger den et betydelig handlingsrom.

Montesquieus klassiske maktfordelingslære sier at friheten i et samfunn bare kan la seg opprettholde om maktfordelingen opprettholdes med skarpe linjer, slik som også den første tesen tilsier. Nordby mener videre at det generelt sett er uheldig at folkevalgte til stadighet overprøver regjeringens vedtak, og dermed griper inn i det lovforberedende arbeidet. Hvis stortingsflertallet er uenige i regjeringens politikk bør de heller kaste regjeringen ved mistillitsvotum – og hvis regjeringen føler seg overkjørt av Stortinget bør den stille kabinettsspørsmål (Nordby 2004: 145 ff.).

Tese 2: Dersom Stortinget til stadighet endrer de forslagene regjeringen legger frem, undergraves lett hensynene til en langsiktig og helhetlig politikk.

Særlig under mindretallsregjeringer kan skiftende flertall i Stortinget føre til en politikk som ingen er tjent med i lengden, fordi den ikke er langsiktig og helhetlig (ibid.). En slik politikk har man vært vitne til i Norge i flere perioder de siste årene. I 1993-1997 støttet arbeiderpartiregjeringen seg vekselvis til Høyre og Senterpartiet, i 1997-2000 hentet sentrumsregjeringen støtte hos henholdsvis Arbeiderpartiet og Høyre/Fremskrittspartiet, og i 2001-2005 fikk i hovedsak samarbeidsregjeringen støtte fra Fremskrittspartiet, men også Arbeiderpartiet i en del saker.

Tese 3: Kvaliteten på lov- og budsjettforslagene blir gjerne best når de utarbeides innenfor et departement, der staben besitter en kompetanse Stortinget har relativt lite av.

Nordby trekker frem at så lenge det er forvaltningens oppgave å forberede forslag og bevilgninger som Stortinget skal ta stilling til, bør det være departementenes og regjeringens oppgave å nedsette utredningsutvalgene. På denne måten får man en klar arbeidsdeling mellom de som utreder og de som beslutter. Man bør altså unngå å gi Stortinget muligheten til å nedsette utredningsutvalg, særlig på de politikkområder

som hører til regjeringens ansvar. Uten en slik restriksjon for Stortinget vil man risikere en form for stortingsregjereri som ikke er ønskelig (ibid.).

Tese 4: Av hensyn til ett av demokratiets grunnprinsipper skal ansvarsfordelingen være i klar, slik at opinionen til enhver tid vet hos hvem ansvaret ligger.

Akkurat som de folkevalgte står ansvarlig overfor velgerne, står regjeringen ansvarlig overfor de folkevalgte. De folkevalgte kan riktignok bare kastes hvert fjerde år, mens regjeringen til enhver tid kan kastes av stortingsflertallet. Særlig for svake mindretallsregjeringer kan fristelsen være stor til å gjøre unna forhandlinger om saker som skal opp i Stortinget bak lukkede dører før saken skal behandles av Stortinget. På denne måten slipper man unna offentlig kritikk og debatter. Dette fører til at risikoen øker for at den utøvende og den lovgivende makt blander sine roller. Regjeringen griper inn i Stortingets funksjoner som lovgivende og bevilgende myndighet, og Stortinget griper inn i det forberedende arbeidet som skal gjøres i departementene. I tillegg mister opinionen innsynet i debattene og prosessene rundt disse sakene, noe som undergraver det demokratiske åpenhetsprinsippet (ibid.).

Tese 5: Den parlamentariske ansvarslinjen stanser ved statsrådets kontor, slik at ansvaret for det forvaltningen gjør, helt og holdent påhviler statsråden.

Nordby skriver at i et demokratisk perspektiv må alt politisk ansvar ligge hos statsråden. Først og fremst gjelder dette fordi Stortinget har en kontrollerende oppgave overfor den utøvende makt. Uten dette ansvaret vil ikke Stortinget kunne utøve kontrollen den er satt til å gjøre på en hensiktsmessig måte. I etterkant av Berge Furre-saken slo Stortinget i 1997 fast at tvangsinnkalling av personer i statsforvaltningen ikke kunne gjøres av Stortingets komiteer, men bare av Stortinget i plenum. På denne måten ble det sagt at det er statsråden som bærer ansvaret for forvaltningens arbeid, ikke den enkelte embetsperson (ibid.).

På grunnlag av disse tesene er det grunn til å tro at maktbalansen mellom lovgivende og utøvende makt i Norge vil endres til regjeringens fordel hvis det innføres

oppløsningsrett. Følgende hypotese blir derfor fremmet: *Oppløsningsretten vil endre maktbalansen i Norge*. En diskusjon rundt denne hypotesen vil bli foretatt kapittel 6.1.

DEL II

5.0 DE SISTE FORSLAGENE OM OPPLØSNINGSRETT

Debatten rundt spørsmålet om grunnlovsendringer generelt, og innføring av oppløsningsrett spesielt, har vært relativt fraværende i media. Det er derfor i hovedsak to kilder som vil bli brukt i denne oppgaven: den akademiske debatten og debattene som har vært i Stortinget. I disse debattene har det vært mye fokus på frykten for misbruk av oppløsningsretten, men også faren for at Stortingets posisjon blir svekket ved å gi regjeringen mer makt. Særlig det siste punktet er vanskelig å godta for mange, med tanke på Stortingets historiske rolle i Norge. Grunnloven og Stortinget sto sterkt i mot det svenske styret etter 1814, og da parlamentarismen var et faktum mot slutten av 1920-tallet (Nordby 2004: 68 ff) var det på mange måter et tegn på at den lovgivende makt var sterkere enn den utøvende. Det har imidlertid vært flere andre argumenter som har preget debattene, blant annet faren for velgertretthet og økende populisme. På den annen side har det vært snakk om at det norske systemet mangler en sikkerhetsventil som kan brukes i fastlåste parlamentariske situasjoner. Det har også vært hevdet at stortingsregjeringer må begrenses, at maktbalansen ikke er god nok med dagens system og at kostnadene ved regjeringsansvar er for store. Disse punktene vil bli nærmere diskutert i kapittel 6 og 7.

5.1 Om de to avviste forslagene

I forrige stortingsperiode, nærmere bestemt i 2003, ble to forslag om oppløsningsrett behandlet og avvist av Stortinget. Det ene forslaget ble fremsatt av Gunnar Skaug (Ap), Carl I. Hagen (FrP) og Lars Sponheim (V) (Dokument nr. 12:8 (1999-2000)), og det andre av Per-Kristian Foss og Inge Lønning (begge H) (Dokument nr. 12:9 (1999-2000)). Det førstnevnte forslaget vil i denne sammenhengen heretter bli betegnet som ”forslag A”, og det sistnevnte som ”forslag B”. Det er disse to forslagene det vil bli sett nærmere på i dette delkapitlet, og debatten i Stortinget vil være sentral for å forstå hvorfor forslagene ble avvist.

I det neste kapitlet (5.2) vil jeg gå nærmere inn på de to forslagene som skal behandles i den inneværende stortingsperioden, og se hvorvidt de har tatt hensyn til argumentasjonen som ble brukt mot oppløsningsrett i debatten i 2003.

5.1.1 Forslag A

Forslaget fra Skaug, Hagen og Sponheim (Dokument nr. 12:8 (1999-2000)) bestod av et vell av alternativer, og inneholdt dermed et svært bredt spekter av ulike former for oppløsningsrett. Det kunne virke som om forslagsstillerne i dette tilfellet ønsket å utsette debatten om hva slags ordning med oppløsningsrett som burde innføres inntil forslaget skulle behandles i Stortinget. Forslaget innebar alternativer for både flytende og faste valgperioder. I tillegg kunne disse kombineres ved at enten kun Stortinget, kun regjeringen eller Stortinget og regjeringen sammen skulle få oppløsningsrett. I det sistnevnte alternativet måtte regjeringen og et flertall i Stortinget gå inn for oppløsning. Videre var det alternativer som tilsa når et ekstraordinært valg kunne utlyses. Her ble det foreslått både at nyvalg kunne utlyses når som helst, og at en oppløsning av Stortinget måtte skje i forbindelse med at regjeringen tapte en votering i Stortinget. Dessuten var også et av alternativene at det skulle utlyses nyvalg hvis Stortinget ikke greide å velge en regjering som hadde flertallets støtte. I tillegg til kombinasjoner av alle disse alternativene, ble det foreslått en rekke andre muligheter med tanke på hvor lenge etter vedtaket om oppløsning det ekstraordinære valget skulle kunne skje, og hvor stort flertallet i Stortinget måtte være for at et eventuelt vedtak skulle være gyldig. Innstillingen fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen (Innst.S.nr.204 (2002-2003)) var enstemmig, og anbefalte Stortinget å ikke vedta forslaget. Komiteen henviste til merknadene i Innst.S.nr.203 (2002-2003), hvor forslaget fra Foss og Lønning ble behandlet.

5.1.2 Forslag B

Forslaget fra Per-Kristian Foss og Inge Lønning (Dokument nr. 12:9 (1999-2000)) hadde færre alternativer enn forslaget ovenfor. Det ble fremmet med to hovedalternativer. Enten skulle regjeringen ha oppløsningsrett etter å ha lidd nederlag

under en votering i Stortinget over mistillitsforslag eller kabinettspørsmål, eller så skulle Stortinget gis adgang til å oppløse seg selv før den ordinære valgperioden var over. Begrunnelsen for det andre alternativet var å skaffe det norske systemet en sikkerhetsventil som kunne brukes i fastlåste parlamentariske situasjoner. Videre i forslaget fantes det en rekke alternativer når det gjaldt når et ekstraordinært valg tidligst og senest skulle avholdes. For øvrig inkluderte alle alternativene i dette forslaget at det skulle innføres flytende valgperioder ved innføring av oppløsningsrett. Innstillingen fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen (Innst.S.nr.203 (2002-2003)) var at Stortinget ble anbefalt å ikke vedta forslaget. Et mindretall i komiteen, bestående av Høyres to representanter, foreslo å vedta deler av forslaget. Det var noe ulike begrunnelser fra komitémedlemmene når det gjaldt hvorfor de ikke ønsket å støtte forslaget. Representantene fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet mente at det på sikt burde innføres oppløsningsrett, men at en slik ordning burde koples sammen med investitur. Disse medlemmene ønsket også en ordning hvor Stortinget kunne oppløse seg selv hvis det ikke greide å enes om utnevnelsen av en regjering. En slik situasjon ville kunne oppstå lettere hvis man innførte investitur, fordi et flertall i Stortinget da måtte støtte regjeringsdannelsen, og ikke bare som i dag – unngå å stemme mot den. Representantene fra Sosialistisk Venstreparti var noe mer skeptiske til hele ordningen med oppløsningsrett, og ønsket ikke å støtte forslaget. De kunne imidlertid vurdere å støtte et forslag om oppløsningsrett hvis det var kombinert med investitur. Til sist var representanten fra Kristelig Folkeparti også skeptisk til forslaget. Han mente at fraværet av oppløsningsrett i det norske systemet har virket disiplinerende på Stortinget, og at det derfor var unødvendig å innføre oppløsningsrett på dette tidspunktet.

5.1.3 Debatten i Stortinget 26. mai 2003

Debatten i Stortinget om de to forslagene foregikk samtidig - den 26. mai 2003 (Stortinget 2003). Stort sett ble de samme argumentene som i komiteens innstilling brukt, og det ble tidlig klart at forslagene ikke ville få flertall. Derimot kunne man ane en positiv holdning til å innføre oppløsningsrett hvis dette ble kombinert med

investitur. Arbeiderpartiets og Fremskrittspartiets deltakere i debatten tok klart til orde for å fremme et nytt forslag om oppløsningsrett og investitur, som dermed kunne behandles i Stortinget i perioden 2005-2009. Dette ble også gjort, nærmere bestemt i juni 2004, og forslaget skal behandles i vårsesjonen 2007 (se Dokument nr. 12:2 (2003-2004)).

Ågot Valle understreket i stortingsdebatten i 2003 at SV kun ville overveie å støtte et forslag om oppløsningsrett hvis dette var kombinert med investitur, og selv da måtte saken vurderes nøye. Høyres deltakere var derimot mest opptatt av å argumentere for sitt eget forslag som var til behandling. De kunne imidlertid ikke se at oppløsningsrett og investitur burde henge sammen, og mente at forslag om disse to instrumentene burde behandles hver for seg. Debattantene fra Venstre og KrF avviste ideen om innføring av oppløsningsrett i Norge, og gikk ikke nærmere inn på tanken om å kombinere det med investitur. Ingen representanter fra Senterpartiet deltok i debatten.

Ut fra debatten som foregikk i Stortinget i mai 2003, kunne det virke som om et stort nok flertallet var for å innføre oppløsningsrett kombinert med investitur. Hvis representantene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og SV stemmer for dette i 2007, er dette nok til å tilfredsstille kravet om 2/3 flertall. Spørsmålet er imidlertid om partiene er villige til å bruke den såkalte partipisken i denne saken. Det har ikke vært tradisjon for dette de siste gangene spørsmålet er blitt behandlet av Stortinget, og dermed risikerer man at noen av representantene fra de tre ovenfor nevnte partiene stemmer mot et slikt forslag. På grunnlag av debatten ser det likevel ut til at utsiktene til en innføring av oppløsningsrett og investitur er nokså lyse (for tilhengerne), fordi man ikke kan utelukke at også representanter fra Høyre vil stemme for, til tross for at to Høyrerepresentanter har lagt frem sitt eget forslag om innføring av oppløsningsrett. Også enkeltrepresentanter fra KrF, Senterpartiet og Venstre kan tenkes å støtte et slikt forslag, med mindre partiene bestemmer seg for å bruke den ovenfor omtalte partipisken.

5.2 Om de to foreliggende forslagene

I forrige stortingsperiode (2001-2005) ble det fremmet to forslag om innføring av oppløsningsrett som etter planen skal behandles våren 2007. Det ene forslaget ble fremsatt av Jens Stoltenberg, Jørgen Kosmo, Berit Brørby, Kjell Engebretsen (alle Ap) og Carl I. Hagen (FrP) (Dokument nr. 12:2 (2003-2004)), og det andre av Høyre-representantene Inge Lønning, Jan Tore Sanner, Martin Engeset og André Dahl (Dokument nr. 12:10 (2003-2004)). Det førstnevnte forslaget, som kombinerer oppløsningsrett med investitur, vil i denne sammenhengen heretter bli betegnet som ”forslag C”, og det sistnevnte som ”forslag D”.

5.2.1 Forslag C

Forslag C (Dokument nr. 12:2 (2003-2004)) tar sikte på å innføre en ordning som kombinerer oppløsningsrett med investitur. Forslaget er delt inn i fem deler, som hver tar for seg de ulike sidene av Grunnloven som påvirkes. Del I omhandler innføringen av investitur; del II tar for seg Kongens (regjeringens) rett til å skrive ut nyvalg; i del III handler det om stortingspresidentens plikt til å initiere nyvalg; del IV omhandler funksjonstiden for et storting som er valgt ved et ekstraordinært valg; del V tar for seg det sittende stortings funksjon i perioden fra et ekstraordinært valg er besluttet til et nytt storting trer sammen.

Innledningsvis i forslaget redegjøres det generelt for det forslagsstillerne mener er behovet for innføring av oppløsningsrett og investitur. Det pekes på at det i Norge er mange partier representert på Stortinget, og at dette gjør det vanskelig å etablere flertallsregjeringer. Dette fører igjen til at regjeringen må søke vekslende støtte fra sak til sak, noe som gjør den mindre handlekraftig. I forbindelse med en eventuell innføring av oppløsningsrett argumenteres det for at det parallelt også bør innføres investitur. Forslagsstillerne mener at uten et definert flertall bak seg i Stortinget bør ikke en regjering kunne oppløse parlamentet. Tanken er at ved å gi en regjering støtte ved tiltredelsen utstyres den også med den nødvendige autoritet til å kunne skrive ut nyvalg.

I forslagetets første del foreslås det å innføre investitur, og samtidig foreslås det noe opprydning i paragrafene rundt temaet regjeringsdannelse. Sistnevnte punkt vil jeg ikke gå nærmere inn på her, da dette faller utenfor oppgavens tema, og ikke er interessant i en drøfting om prinsipielle spørsmål i grunnlovssammenheng. Forslaget om investitur er utformet med tanke på to type situasjoner: at en regjering ønsker å fortsette etter et valg, eller at en regjering har søkt avskjed (uavhengig av hvilken grunn). Hvis regjeringen ønsker å bli sittende etter et valg foreslås det at den skal avklare om den har Stortingets støtte på en av to måter. Enten kan dette være ved at statsministeren legger frem en erklæring om regjeringens politikk, som deretter blir votert over i Stortinget, eller det kan være en votering hvor statsministeren kun ber om flertall for å fortsette som statsminister. Det sistnevnte alternativet trekkes frem som noe enklere enn det første, men forslagsstillerne understreker at de ikke regner med noen stor praktisk forskjell mellom de to alternativene. Dette fordi det uansett vil være naturlig for en statsminister som ønsker fornyet tillit fra Stortinget å si noe om hva slags politikk regjeringen ønsker å føre. Når det gjelder situasjonen der den sittende regjeringen har søkt avskjed foreslås det en ordning der stortingspresidenten, etter råd fra den avtroppende statsministeren og de parlamentariske lederne, foreslår en ny statsministerkandidat for Stortinget. Dersom kandidaten oppnår flertall i Stortinget, meddeler stortingspresidenten dette til Kongen, som gir regjeringsoppdraget til kandidaten. Hvis derimot den foreslåtte kandidaten ikke oppnår flertall, skal stortingspresidenten fortsette å foreslå kandidater inntil det fjerde forslaget eventuelt blir nedstemt. I så tilfelle skal det initieres nyvalg innen 30 dager etter at den sittende regjeringen har søkt avskjed.

I del II i forslaget foreslås det at Kongen skal gis retten til å utskrive nyvalg før den ordinære valgperioden er over. Grunnlaget for dette er å styrke regjeringens autoritet i forhold til Stortinget, og dermed minske risikoen for at maktforholdet mellom regjering og storting blir forskjøvet i Stortingets favør når man opplever lange perioder med mindretallsregjeringer. Forslaget innebærer at to konkrete betingelser må være oppfylt for at Kongen skal kunne skrive ut nyvalg:

- ”a) Retten til å skrive ut nyvalg inntre bare dersom regjeringen lider nederlag i votering over et forslag om mistillit eller i en sak hvor det er fremsatt kabinettsspørsmål, og
- b) nyvalg kan bare utskrives dersom statsministeren eller dennes stedfortreder før voteringen har meddelt Stortinget (eller eventuelt odels- eller lagting) at det vil bli utskrevet nyvalg dersom voteringen går regjeringen imot.”

Med andre ord kan ikke regjeringen velge å skrive ut nyvalg bare fordi den finner det politisk opportunt, men det må foreligge en gitt situasjon i Stortinget som regjeringen på forhånd skal ha redegjort for. Dermed havner oppløsningsretten ikke bare i regjeringens, men også indirekte i Stortingets hender.

I den tredje delen av forslaget redegjøres det for den praktiske plikten til å initiere nyvalg som stortingspresidenten får dersom forslaget blir vedtatt. Det foreslås at det skal utlyses nyvalg senest 30 dager etter at regjeringen har søkt avskjed, hvis stortingspresidentens forslag til statsminister har blitt nedstemt i Stortinget fire ganger. Det ekstraordinære valget skal da avholdes tidligst tre og senest ni uker etter beslutningen om nyvalg.

Del IV tar for seg funksjonstiden for et storting som er valgt ved et ekstraordinært valg. Det foreslås at et nyvalgt storting skal fungere frem til neste ordinære valg, som vil si at et storting valgt ved et ekstraordinært valg alltid vil ha kortere funksjonstid enn et storting valgt ved et ordinært valg. Forslaget sier også at et storting valgt ved ekstraordinært valg skal tre sammen senest to uker etter valget.

Den siste delen av forslaget omhandler Stortingets funksjon i perioden fra et ekstraordinært valg er besluttet til et nytt storting trer sammen. Her foreslås det ingen vesentlige endringer i forhold til hvordan systemet fungerer etter et ordinært valg i dag. En justering av prosedyren for grunnlovsendringer blir derimot foreslått for å unngå at oppløsningsretten blir brukt for å fremskynde slike endringer. Forslaget her går ut på at reglene for grunnlovsendringer i prinsippet følges som i dag – og at man

følger de ordinære valgperiodene når Grunnloven skal endres. Selve lovendringen blir dermed at tidsfristene for henholdsvis forslag og vedtak om grunnlovsendringer knyttes til kalenderen i stedet for til stortings sesjonens nummer, som de gjør i dag. Dette innebærer at et endringsforslag til Grunnloven må fremmes innen september måned året før et ordinært stortingsvalg, og behandles innen september måned tre år etter dette valget. I praksis blir det ingen endring i forhold til dagens system, selv om det blir avholdt ekstraordinære valg mellom de ordinære.

5.2.2 Forslag D

Forslag D (Dokument nr. 12:10 (2003-2004)) foreslår å innføre oppløsningsrett for regjeringen uten å trekke inn andre grunnlovsendringer. I likhet med forslag C mener forslagsstillerne bak dette forslaget at oppløsningsretten skal henge sammen med resultatet av voteringer om mistillit til regjeringen eller kabinettspørsmål fra regjeringen. Det trekkes også frem, som i forslag C, at om regjeringen skal kunne styre på en forsvarlig måte må den besitte et minimum av autoritet overfor nasjonalforsamlingen. Om denne autoriteten ikke er tilstede bør folkeviljen komme til uttrykk gjennom et nyvalg. Forslaget blir begrunnet med en engstelse for at parlamentarismen over tid har forskjøvet maktbalansen i det norske systemet. Denne engstelsen ser ut til å ha kommet etter flere år med mindretallsregjeringer. Med en innføring av oppløsningsrett mener forslagsstillerne at regjeringen vil oppnå å styrke sin autoritet, noe som vil føre til en disiplinerende effekt på Stortinget. Forslaget inneholder likevel visse begrensninger i bruken av oppløsningsretten. Dette er i følge forslaget for å unngå at ”oppløsningsretten blir et maktmiddel som en regjeringen kan benytte etter eget forgodtbefinnende”. Samtlige alternativer i forslaget innebærer derfor at oppløsningsretten bare kan brukes når regjeringen lider nederlag i Stortinget, og bare når det på forhånd er varslet om at voteringens utfall kan være avgjørende for et vedtak om nyvalg.

Forslaget er delt inn i seks deler (A-F), som tar for seg de ulike delene av Grunnloven som vil endres hvis dette forslaget vedtas.

Del A er hoveddelen i forslaget, og inneholder forslaget om innføring av oppløsningsrett. Det fremmes hele 32 ulike alternativer til dette forslaget, hovedsakelig med forskjeller på to områder. Det ene er hvor lang tid det skal gå fra det er besluttet å avholde et ekstraordinært valg til valget skal finne sted. Her er det 16 ulike muligheter som varierer fra å avholde nyvalget tidligst mellom tre og seks uker, og senest mellom ni og 12 uker etter at vedtaket om nyvalg er gjort. De siste 16 variantene av forslaget er de foregående 16 alternativene kombinert med at det neste ordinære valget skal avholdes henholdsvis maksimalt tre eller fire år etter det ekstraordinære valget. Med andre ord åpner ikke dette forslaget for at de ekstraordinære valgene kan komme i tillegg til de ordinære. Et storting valgt i et ekstraordinært valg skal sitte tilnærmet like lenge som et storting valgt i et ordinært valg. Likevel understreker forslagsstillerne at et storting valgt i et ekstraordinært valg aldri skal kunne sitte lengre enn fire år før neste valg. De to alternativene som skisseres i forslaget innebærer altså at maksgrensen for funksjonstiden til et slikt storting skal være enten tre eller fire år.

Del B omhandler en formell endring av § 54, som i dag lyder: "Valgthingene holdes hvert fjerde Aar. De skulle være tilendebragte inden September Maanedes Udgang". Det blir i forslaget understreket at det kun er de *ordinære* valgene som skal holdes innen utgangen av september måned hvert fjerde år.

Del C inneholder to alternativer om hvem som skal bestemme det nyvalgte Stortingets sammmentreden etter et ekstraordinært valg. Dette kan ifølge forslaget enten være Stortinget selv eller Kongen, altså i praksis regjeringen. Det foretas ingen diskusjon rundt dette i forslagets merknader, men det pekes på at dette spørsmålet bør drøftes under behandlingen av forslaget.

Også del D er av en ren formell karakter, og foreslår at ordene "i Almindelighed" legges til i § 71, første ledd. Dette er ment å virke klargjørende i et system med ekstraordinære valg, og endrer paragrafen til: "Storthingets Medlemmer fungere i Almindelighed som saadanne i fire paa hinanden følgende Aar". På denne måten vil

eventuelle misforståelser bli ryddet av veien når det gjelder hvor lenge et storting som er valgt i et ekstraordinært valg skal fungere.

I del E foreslås det nok en formell endring av Grunnloven i forbindelse med oppløsningsretten, også denne gang av § 71, som får et nytt annet ledd. Dette leddet slår fast at det allerede sittende storting skal fungere inntil et nytt storting er på plass etter et ekstraordinært valg. I merknaden til forslaget tilføyer forslagsstillerne at dette nye leddet muligens er overflødig, fordi en slik tolkning av situasjonen er naturlig som en følge av de foregående grunnlovsendringene.

I den siste delen av forslaget, del F, foreslås det et nytt tredje ledd under § 112. Denne paragrafen omhandler praksisen ved grunnlovsendringer, og forslaget er nødvendig på grunn av den ordningen som praktiseres i dag. For at ikke oppløsningsretten skal bli brukt til å få fortgang i grunnlovsendringssaker, mener forslagsstillerne at en tilføyelse er påkrevet. Det demokratiske grunnprinsippet i § 112 er at folket skal ha en viss tid til å vurdere et grunnlovsforslag, og at et valg skal dele behandlingen av grunnlovsforslaget i to deler. Den første delen av dette forslaget skal forhindre at en regjering, ved å løse opp Stortinget i en periode hvor et grunnlovsforslag skal behandles, hindrer vedtagelse av forslaget. Ved en oppløsning skal derfor behandlingen av slike forslag skje i løpet av de to første årene av det nyvalgte stortings funksjonstid. Den andre delen av dette forslaget omhandler tidspunktene for henholdsvis fremsettelse og vedtagelse av grunnlovsforslag. For at en regjering ikke skal kunne hindre gyldig fremsettelse av slike forslag settes fristen for fremsettelse til minst tre måneder før et valg, og fristen for behandling av forslaget til minst ett år etter et valg. På denne måten mener forslagsstillerne å ivareta både at folket skal ha tid til å reflektere over grunnlovsforslagene, og at forslagene blir behandlet innenfor en rimelig tidsperiode selv om det avholdes ekstraordinære valg.

5.2.3 Oppsummering av de to foreliggende forslagene

En gjennomgang av de to foreliggende forslagene vil bli foretatt i dette delkapitlet, med tanke på om forslagene imøtegår ulempene som oppløsningsretten kan føre med seg. Det blir også et viktig poeng å se nærmere på om forslagene demmer opp for kritikken tidligere forslag har blitt utsatt for, og som har gjort at de har blitt nedstemt.

Ingen av de to forslagene som skal behandles i denne stortingsperioden omtaler problemet som kan oppstå med nominasjoner til et nyvalg. Dette kan anses som en demokratisk utfordring, da slike nyvalg gjerne blir utlyst med relativt kort frist. Man risikerer da at nominasjonene av kandidater kommer tett opptil valget i tid, med den konsekvens at velgerne ikke rekker å "bli kjent" med de ulike kandidatene. Imidlertid ser ikke dette ut til å være et problem i for eksempel Danmark, selv om kandidater til Folketinget kun behøver å melde seg innen elleve dager før et valg (Folketinget 2004). I praksis har danske partier de fleste kandidatene klare til eventuelle nyvalg til enhver tid. Det har ikke vært store problemer knyttet til denne ordningen, ifølge Peter Egemose Grib, fuldmægtig i Folketingets Oplysning (2006 [e-post]).

Forslagene som ligger framme er ulike med tanke på om ekstraordinært valg skal føre til utsettelse av det neste ordinære valget eller ikke. Forslag C innebærer at det ekstraordinære valget ikke skal flytte på de ordinære valgperiodene, men komme i tillegg til disse. Forslag D medfører at det neste ordinære valget etter et ekstraordinært valg, skal forskyves til den tredje eller fjerde september måned etter det ekstraordinære valget. Spørsmålet om utsettelse av ordinære valg er essensielt i et perspektiv der man skal vurdere konsekvensene av oppløsningsretten, særlig med tanke på velgertretthet på grunn av hyppige valg. Det kreves derfor en grundig diskusjon rundt dette punktet. Denne diskusjonen vil jeg komme tilbake til i kapittel 6.3.

Begge de to forslagene inneholder bestemmelser for når oppløsningsretten kan brukes, og i hovedsak er dette når regjeringen lider nederlag i et kabinettsspørsmål eller i et forslag om mistillit. På denne måten er det en viss fare for at regjeringen spekulerer i å

stille et kabinettsspørsmål den vet at opposisjonen ikke kan godta, for på den måten å fremprovosere en oppløsning av Stortinget. Riktignok må regjeringen på forhånd annonsere at den vil oppløse Stortinget hvis avstemningen går dem i mot. Likevel kan spørsmålet være av en så viktig prinsipiell art at opposisjonen ikke har noe reelt valg. En slik situasjon kan oppstå hvis en mindretallsregjering har så god oppslutning på meningsmålinger, at den kan få flertall i parlamentet. Med en ordning som sier at de ordinære valgperiodene skal beholdes selv om det utskrives nyvalg, vil nok faren for at en slik situasjon oppstår være mindre. Dette fordi regjeringen har mindre å vinne – den får flertall i mindre enn en normal valgperiode, og fordi faren for velgertretthet kan øke med hyppige valg.

Hvorvidt oppløsningsretten bør henge sammen med investitur er en annen essensiell forskjell mellom de to forslagene. Forslag C argumenterer for at disse to ordningene bør henge sammen fordi ved å gi en regjering støtte ved tiltredelsen (investitur), utstyres den også med den nødvendige autoritet til å kunne skrive ut nyvalg. Uten denne autoriteten blir det mer problematisk for en regjering å benytte oppløsningsretten, fordi den lettere kan anklages for maktmisbruk. For øvrig vil sannsynligvis en innføring av investitur føre til langt mer stabil styring i Norge. Ved å ha en uttalt tillit fra flertallet i parlamentet er utsiktene for mer langsiktig styring god for en regjering. Terskelen for å stemme imot en regjering man støttet ved tiltredelsen, blir nok høyere i forhold til slik systemet fungerer i dag, hvor opposisjonen ikke behøver å gi aktiv støtte til en regjering den i utgangspunktet ikke ønsker. Mulighetene for en større andel flertallsregjeringer vil antakelig også øke, fordi mindretallsregjeringer kan bli tvunget til å ta med flere partier i en koalisjon for å sikre seg støtte fra et flertall i Stortinget.

Når det gjelder spørsmålet om forslagene har tatt hensyn til kritikken som har kommet fra Stortinget i de tidligere forslagene om oppløsningsrett, er forskjellene mellom de to forslagene store. Forslag C, som innebærer å innføre både oppløsningsrett og investitur, ligner på det forslaget som ble antydnet at burde utarbeides i debatten i Stortinget 26. mai 2003 (se kapittel 5.1.3). Kritikken mot de to forslagene som ble

behandlet da gikk på at investitur burde innføres i forbindelse med oppløsningsrett for å gi regjeringen større autoritet. Flertallet i Stortinget uttalte seg positivt om et eventuelt slikt forslag. Forslag D derimot, ser ikke ut til å ha tatt særlig hensyn til tidligere kritikk av forslagene om oppløsningsrett. Forslagsstillerne her er tydeligvis av den oppfatning at de tidligere avviste forslagene er de beste.

6.0 KONSEKVENSENE AV FORSLAG C

Hvilke konsekvenser vil det få for det norske politiske systemet å innføre en ordning med oppløsningsrett og investitur? For å svare på dette spørsmålet kan man bruke to ulike innfallsvinkler. Man kan se på andre lands erfaringer med oppløsningsrett og investitur, og man kan forsøke å analysere det norske systemet med tanke på spesielle forhold som disse ordningene vil ha innvirkning på.

Det mest håndfaste er å se på andre lands erfaringer, men samtidig er det slik at erfaringene fra ett land ikke nødvendigvis kan overføres til et annet. For å få et best mulig sammenligningsgrunnlag er det naturlig å se på land som er relativt nært Norge når det gjelder politisk system og kultur, som for eksempel Sverige og Danmark. I Sverige er oppløsningsretten knyttet til spesielle konstitusjonelle situasjoner, og har fortsatt til gode å bli benyttet etter forfatningsreformen i 1975 (NOU 2001:3: 129). Ved en eventuell bruk av oppløsningsretten her vil dessuten fortsatt de faste valgperiodene gjelde, og den nye Riksdagen sitter kun frem til den ordinære valgperioden er over (Sveriges Riksdag 2006). I Danmark er derimot oppløsningsretten heller en regel enn et unntak, og benyttes med jevne mellomrom. Danmark har en ordning med bevegelige valgperioder, som vil si at det nye Folketinget velges for fire år, uansett når nyvalget finner sted (Folketinget 2006: 5).

Hypotesene som fremmes i dette kapitlet er dannet på grunnlag av forslag C, som innebærer å innføre både oppløsningsrett og investitur. Grunnen til at det kun er dette forslaget som blir diskutert her, er at det virker lite sannsynlig at forslag D får det nødvendige flertallet i Stortinget. Forslag D skiller seg lite ut fra andre forslag om

oppløsningsrett som tidligere er avvist av Stortinget, og det er vanskelig å se at forutsetningene har endret seg særlig i Norge siden sist et lignende forslag ble avvist. Derimot har flere partier antydnet at de kan tenke seg å støtte et forslag som kombinerer oppløsningsrett og investitur (se kapittel 5.1.3), og det har derfor vært grunn til å tro at forslag C kan oppnå 2/3 flertall i Stortinget. Innstillingen fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité 8. mai 2007 (Innst. S.nr.191 (2006-2007)) tyder likevel på at forslaget ikke oppnår et tilstrekkelig flertall. Det var kun representantene fra Ap og FrP som stemte for å bifalle forslaget i komiteen. Disse to partiene har flertall i Stortinget, men dette flertallet er ikke stort nok til å endre Grunnloven. SV og Høyre uttalte i komiteen at de var tilhengere av henholdsvis investitur og oppløsningsrett, men altså ikke en kombinasjon av disse, slik forslag C innebærer. På grunn av disse partienes holdninger i saken, kan man ikke utelukke at noen av deres representanter stemmer for forslaget i Stortinget. Dette er imidlertid forutsatt at de fristilles av sine partigrupper i avstemningen. Hvis alle representantene fra Ap og FrP (99 til sammen) stemmer for forslaget i Stortinget mangler det 14 stemmer for å oppnå 2/3 flertall.

I innstillingen til Stortinget i forbindelse med forslag D (Innst. S.nr.192 (2006-2007)) kommer det frem at det kun er representanten fra Høyre som støtter forslaget. Det er derfor liten grunn til å tro at dette forslaget får det nødvendige 2/3 flertallet som trengs i Stortinget.

6.1 Endring av maktbalansen

Hypotese 1: Oppløsningsretten vil endre maktbalansen i Norge

Hvis et maktmiddel som oppløsningsrett tilføres regjeringen, vil dette endre maktbalansen i Norge. Spørsmålet er imidlertid hvor mye balansen forskyves, og om dette vil være positivt eller negativt for det norske demokratiet. Det siste punktet vil bli diskutert i kapittel 7, mens spørsmålet om selve endringen av maktbalansen blir drøftet her.

Strøm (1994: 230) er også av den oppfatning at styrkeforholdet mellom utøvende og lovgivende statsmakt blir mer balansert med oppløsningsrett. Dette gjelder særlig i land hvor regjeringen anses som svak i forhold til parlamentet. For Norges del er dette et interessant innspill i debatten om stortingsregjeringer som har foregått de siste årene. Noen mener at Stortinget har overstyrt mindretallsregjeringene i for stor grad, og at dette bør veies opp. Dette kan for eksempel gjøres ved å innføre oppløsningsrett lagt til regjeringen. Hvorvidt regjeringen i Norge er svake i forhold til Stortinget blir ikke diskutert videre i denne oppgaven. Det er heller lagt til grunn at oppløsningsretten vil endre maktbalansen i regjeringens favør, og ved hjelp av Nordbys fem teser om maktfordelingen i Norge, vil dette bli diskutert.

Det kan være verdt å understreke hva som skiller begrepene maktbalanse og maktfordeling fra hverandre. Ifølge Nordby (2004: 52-57) kommer begrepet maktbalanse fra ideen om at makt skal kunne stanse makt. Dette vil si at statsmaktene skal være i et visst avhengighetsforhold til hverandre, og at for eksempel den lovgivende makt skal ha muligheten til å kontrollere den utøvende makt. Maktfordeling derimot handler om funksjonsdeling av makten. I tillegg er det en grunnleggende idé at statsmaktene ikke skal blande seg inn i hverandres rekruttering. Dette vil si at regjeringen for eksempel ikke skal bry seg med stortingsvalget, og at domstolene ikke skal ha påvirkningsmuligheter i utnevnelsen av regjeringer. Maktfordelingen er imidlertid ikke fullkommen i Norge, ettersom regjeringen utnevnes av Stortinget. Dermed kan man si at Montesquieus maktfordelingslære er undergravd i Norge, fordi Stortinget har større makt over regjeringen enn omvendt.

Nordbys fem teser om maktfordelingen i Norge kan sees i sammenheng med spørsmålet om å innføre oppløsningsrett. Den første tesen tar for seg at regjeringen trenger et betydelig handlingsrom for å kunne være i stand til å iverksette Stortingets vedtak, og til å utøve myndighet på en effektiv måte. Det er grunn til å tro at med oppløsningsrett vil regjeringen få dette økte handlingsrommet. For øyeblikket har altså Stortinget større makt over regjeringen enn regjeringen har over Stortinget, og dette gjør at Montesquieus maktfordelingslære er undergravd i Norge.

Det stortingsregjereriet man har sett i Norge de siste årene vil kunne fortsette ved fremtidige mindretallsregjeringer, med mindre oppløsningsretten innføres. På den annen side er det norske politiske systemet bygget opp på en slik måte at Stortinget har flere maktmidler overfor regjeringen enn omvendt. Et slikt prinsipp bygger på at folkeviljen, altså den folkevalgte forsamlingen, skal kunne både innsette og avsette regjeringer. Diskusjonen om den utøvende makt bør tillegges mer makt enn i dag, vil bli sett nærmere på i kapittel 7. Hvis målet for det norske politiske systemet er å oppfylle Nordbys første tese, og man har som utgangspunkt at denne ikke er oppfylt i dag, vil oppløsningsretten være et godt middel. Regjeringens handlingsrom og muligheter til effektiv styring vil temmelig sikkert bedre seg med en slik ordning. Stortingets lyst til å overprøve regjeringen vil sannsynligvis bli mindre fordi dette kan føre til nyvalg, og dermed usikkerhet for stortingsrepresentantene.

Når det gjelder Nordbys andre tese om stortingsregjereri, og mangelen på helhetlig og langsiktig politikk i forbindelse med dette, er også dette en tese som kan påvirkes om oppløsningsretten innføres. Når man styrker en regjeringens posisjon vil dette kunne føre til en mer helhetlig og langsiktig politikk fordi mindretallsregjeringer ikke behøver å underkaste seg Stortinget i samme grad som i dag. Mindretallsregjeringene kan true Stortinget med oppløsning hvis de føler seg overkjørt, og sannsynligheten for at Stortinget da besinner seg i sitt regjereri øker. Riktignok vil en slik situasjon også være avhengig av andre faktorer, som for eksempel utsiktene til det nye valgresultatet og forholdet mellom partiene i posisjon og opposisjon. Denne problemstillingen kommer jeg nærmere inn på i del to av oppgaven. Det som imidlertid trolig blir en konsekvens hvis oppløsningsrett innføres er at stortingsregjereri ved mindretallsregjeringer blir sjeldnere å se enn i dag. I så fall er det også grunn til å tro at det vil bli ført en mer langsiktig og helhetlig politikk også fra mindretallsregjeringer i fremtiden.

I den tredje tesen trekker Nordby frem at kvaliteten på lov- og budsjettforslag blir best når det er et departement som har utarbeidet dem. Også når det gjelder denne tesen kan man forvente at en innføring av oppløsningsrett og investitur vil begrense

stortingsregjeringer, og dermed gi departementene større innflytelse på lov- og budsjettforslagene. Spørsmålet i denne sammenhengen er hvorvidt det er ønskelig at byråkratiet i departementene skal ha en slik innflytelse. Noen vil argumentere for at det er Stortinget som bør ha den fulle og hele kontroll over prosessen rundt lov- og budsjettforslag, og at departementenes kompetanse kun skal brukes som en støtte i dette arbeidet. Man kan tenke seg at et parti som for eksempel Fremskrittspartiet, med sin uttalte skepsis til byråkratiet (se for eksempel Fremskrittspartiet (2005: 10)), vil være kritiske til å støtte et forslag som gir departementene denne påvirkningsmuligheten. Dermed ender det opp med spørsmålet om det er departementenes kunnskap eller de folkevalgte innflytelse som skal tillegges størst vekt når man diskuterer denne tesen.

I tese fire argumenterer Nordby for at ansvarsfordelingen må være klar i et politisk system for at grunnleggende demokratiske prinsipper skal overholdes, også når landet styres av mindretallsregjeringer. Mangelen på ansvarsfordeling er utvilsomt et demokratisk problem fordi folket i et demokrati bør ha klart for seg hvem som bærer ansvaret for den politikken som føres til enhver tid. Når et nytt valg skal gjennomføres må det ikke være tvil om hvem som har sittet med ansvaret i ulike saker i det avtroppende stortinget. Ved å styrke regjeringens posisjon gjennom å innføre oppløsningsrett vil det være sannsynlig at flere flertallsregjeringer dannes, og at ansvarsfordelingen dermed blir klarere. Det finnes riktignok også andre måter å endre praksisen med sammenblanding av oppgavene til henholdsvis storting og regjering. Man kunne for eksempel innføre krav om åpne forhandlinger i lov- og budsjettsaker for å unngå at disse foregår bak lukkede dører. På denne måten ville ansvarsfordelingen komme klarere frem. Alternativt kunne man også sette inn andre tiltak for å lokke frem flere flertallsregjeringer, men slike tiltak er lite aktuelle fordi det verken foreligger forslag eller brede krav om dette i dag. Slik situasjonen stort sett har vært i Norge etter 1961, hvor landet i det meste av tiden har vært styrt av mindretallsregjeringer (Rasch 2004), har det tidvis vært vanskelig å bestemme ansvarsfordelingen i politiske saker. Forhandlinger mellom regjeringen og

opposisjonen bak lukkede dører i Stortinget har gjort det nærmest umulig for velgerne å få full oversikt over denne fordelingen.

Den siste tesen Nordby presenterer omhandler den parlamentariske ansvarslinjen. Denne fungerer tilfredsstillende i dag, og vil trolig ikke påvirkes nevneverdig av om oppløsningsretten innføres eller ikke. Denne tesen vil derfor ikke bli diskutert videre i denne oppgaven.

Hypotesen som blir fremmet i dette delkapitlet, om at innføring av oppløsningsrett i Norge vil endre maktbalansen, kommer styrket ut av denne diskusjonen. Det må også understrekes at selve maktfordelingen forandres noe, ved at utøvende makt får råderett over oppløsningsretten. Det kan se ut til at skillet mellom lovgivende- og utøvende makt blir klarere, siden regjeringen får et ekstra maktmiddel. Dette gjør at maktbalansen mellom Stortinget og regjeringen utjevnes noe. Det er særlig forventningen om at Stortinget vil drive mindre stortingsregjereri som gjør at både maktfordelingen og -balansen vil endres.

6.2 Flere flertallsregjeringer

Hypotese 2: Det vil bli flere flertallsregjeringer med oppløsningsrett og investitur i det politiske systemet.

Mange mener i dag at det bør settes inn tiltak for å øke antallet flertallsregjeringer i Norge for å oppnå større kontinuitet i den politiske styringen av landet. I det meste av tiden etter 1961 har Norge vært preget av mindretallsregjeringer som har måttet søke vekslende støtte i Stortinget. Dette kan sies å være en fordel for de som ønsker en kompromissbasert politikk, men en ulempe for de som ønsker en mer helhetlig politikk. Denne hypotesen tar for seg hvorvidt en innføring av oppløsningsrett og investitur vil øke antallet flertallsregjeringer eller ikke.

Rasch (2000) hevder at det ikke finnes grunnlag for å si at oppløsningsrett for regjeringen er et egnet middel for å skape flertallskoalisjoner. Han mener derfor at argumentasjonen for å innføre oppløsningsrett i tilfelle må føres med andre argumenter enn dette. Det kan imidlertid heller ikke utelukkes at oppløsningsretten kan øke antallet flertallsregjeringer, fordi regjeringen med et slikt middel får økt makt. Med en slik økt makt vil muligens de politiske partiene strekke seg lengre enn i dag for å bli en del av en regjering, og dermed kan man vente seg flere flertallsregjeringer. Likevel er det liten grunn til å tro at oppløsningsretten alene vil føre til en markert økning i antall flertallsregjeringer. Sammen med andre virkemidler, som for eksempel investitur, kan den derimot være med på å bidra til flere flertallsregjeringer, fordi maktarsenalet til regjeringen da vil bli merkbart større.

Hvis man derimot ser på det andre middelet som er foreslått, er det større grunn til å tro at dette vil øke antallet flertallsregjeringer. Med investitur vil enhver regjering, enten den består av partier som er i mindretall eller flertall i parlamentet, trenge støtte fra flertallet ved tiltredelsen. Det er dermed grunn til å tro at de partiene som vurderer å støtte en regjering, oftere vil kreve å bli en del av regjeringen, i stedet for kun å opptre som et støtteparti. Forslagsstillerne forklarer bakgrunnen for ønsket om å innføre både oppløsningsrett og investitur i forslaget innledning:

”Norge har tradisjon for at mange og aktive partier stiller lister ved valg til Stortinget, noe som kan gjøre det vanskelig å etablere flertallsregjeringer (ettpartiregjeringer eller koalisjoner). I så fall blir det parlamentariske grunnlag for regjeringene svekket. Mindretallsregjeringer har de siste 40 år vært vanlig. En regjering som må søke vekslende flertall fra sak til sak vil nødvendigvis få svekket sin handlekraft. For å få handlekraftige regjeringer som er i stand til å ivareta landets interesser, er et minimum av autoritet overfor nasjonalforsamlingen en forutsetning. Det er Stortinget selv som må gi regjeringen slik autoritet. Dersom denne autoriteten svekkes eller faller helt bort, har det oppstått en situasjon hvor folkeviljen på ny bør komme til uttrykk gjennom valg. Det vil ikke være hensiktsmessig at en regjering som er dannet uten et definert flertall bak seg, skal kunne oppløse nasjonalforsamlingen i tilfelle konflikt.” (Dokument nr. 12:2 (2003-2004))

Forslagsstillerne mener altså at Norge trenger mer handlekraftige regjeringer, og at dette best oppnås ved flertallsregjeringer. Den autoriteten som imidlertid trengs hvis landet skal styres av en mindretallsregjering kan gis av Stortinget ved å innføre investitur. På denne måten får mindretallsregjeringer et parlamentarisk grunnlag som er bredt nok til at autoriteten styrkes i forhold til i dag. Og som forslaget sier, hvis denne autoriteten svekkes eller faller bort, bør det utskrives nyvalg. Med andre ord mener forslagsstillerne at i en situasjon hvor et støtteparti ikke lenger støtter regjeringen, kan den skrive ut nyvalg. Dette kan den gjøre med legitimitet fordi den ved innsettelsen hadde et definert flertall bak seg i Stortinget.

Med både oppløsningsrett for regjeringen og investitur er det sannsynlig at det vil bli mer attraktivt å sitte i regjering enn i dag, og at det dermed blir flere flertallsregjeringer. Dette vil igjen kunne føre til mer stabil og helhetlig styring, og det blir enklere for velgerne å fordele ansvaret etter politiske vedtak.

6.3 Antall valg

Hypotese 3a: Oppløsningsretten gir flere parlamentsvalg, noe som fører til velgertretthet og lavere valgdeltakelse.

Hypotese 3b: Et økt antall parlamentsvalg svekker mulighetene for langsiktig styring.

Hypotese 3a:

Det er naturlig å tro at en ordning med oppløsningsrett for regjeringen vil øke antallet parlamentsvalg, særlig hvis det ikke legges inn begrensinger på i hvilke situasjoner retten kan brukes. I forslaget som dette kapitlet tar utgangspunkt i er det riktignok lagt inn nokså strenge begrensninger, og det er derfor mindre grunn til å tro at antallet stortingsvalg vil øke dramatisk. Likevel må mulighetene holdes åpne for at en økning i antall valg kan forekomme, også med det foreliggende forslaget. Spørsmålet blir da

om dette får negative ringvirkninger som velgertretthet med påfølgende synkende valgdeltakelse.

Dette delkapitlet tar først for seg tendensene i forhold til valgdeltakelse i andre land med oppløsningsrett. Videre diskuteres det hvorvidt hyppigere stortingsvalg kan påvirke valgdeltakelsen i Norge. Det vil også bli sett nærmere på de politiske problemene kortere valgperioder kan føre til.

Det første som vil bli gjort når det gjelder valgdeltakelse og bruken av oppløsningsrett i andre land er å definere hva som er et såkalt ”tidlig valg”, altså et valg som ikke regnes som et ordinært parlamentsvalg. Rasch (2004: 144) bruker begrepet ”tidlige valg” om valg som finner sted minst ett år før den ordinære valgperioden er over. Blant de vestlige parlamentariske statene, som alle har oppløsningsrett, er det svært ulikt hvor høy andelen tidlige valg er. I perioden 1945-1999 var det et spenn som strakk seg fra seks prosent tidlige valg i Sverige til 67 prosent i Danmark (ibid.). I begge disse landene, som altså ligger i hver sin ende av skalaen, er det regjeringen som har oppløsningsrett. Likevel ser man denne store forskjellen i bruken av retten. Det vil ikke bli foretatt noen grundig analyse av disse ulikhetene her, men en mulig forklaring kan være at Sverige har faste valgperioder, mens Danmark har flytende. Dette vil si at et eventuelt nyvalg i Sverige kommer i tillegg til de ordinære valgene, mens parlamentet i Danmark blir valgt for fire nye år uansett om det er et ekstraordinært eller ordinært valg. Denne forskjellen mellom de to landene er sannsynligvis en medvirkende årsak til at antallet nyvalg er så ulikt. I de landene hvor det er parlamentet selv som har oppløsningsrett vil ordningen gjerne få et preg av å fungere mer som en sikkerhetsventil enn som et maktmiddel. Dette blir eksemplifisert ved Østerrike og Israel som med sine 13 og 14 prosent tidlige valg havner langt nede på listen over land som ofte utlyser nyvalg (ibid.).

Det er med andre ord liten grunn til å tro at oppløsningsretten isolert sett vil øke antallet stortingsvalg. Dette avhenger mer av hvilken form for oppløsningsrett som brukes, i tillegg til andre politiske faktorer. Disse faktorene vil jeg imidlertid ikke gå

nærmere inn på i denne oppgaven. Den formen Norge eventuelt tar i bruk, tilsier at det er regjeringen som tar avgjørelsen om nyvalg, men at Stortinget indirekte må være med på denne beslutningen (se kapittel 2.2). I tillegg sier forslaget at et ekstraordinært valg ikke skal flytte på det neste ordinære valget, men i stedet opprettholde de faste valgperiodene. Dette siste punktet vil sannsynligvis bidra til at bruken av oppløsningsretten blir sterkt begrenset i Norge, fordi kostnadene ved hyppige valg er store og faren for å bli straffet av velgerne for utidig oppløsning av Stortinget er til stede.

Når det gjelder valgdeltakelsen i andre vestlige land med parlamentariske styringssystemer, tas det her utgangspunkt i de undersøkelsene som Rasch (2004) og Strøm (1994) har gjort. Rasch (2004: 158-160) mener at det er vanskelig å finne indikasjoner på at høy valghyppighet fører til lav valgdeltakelse. I stedet ser det ut til at flere andre faktorer påvirker valgdeltakelsen – både sosioøkonomiske, institusjonelle og politiske faktorer blir pekt på. I en del land var det i perioden 1972-1995 forskjeller å spore når det gjaldt valgdeltakelse i henholdsvis tidlige og ordinære valg. Imidlertid var ikke disse forskjellene ensrettede; det var like gjerne høyere som lavere deltakelse i tidlige valg i forhold til ordinære valg (ibid.). Den samme konklusjonen blir trukket av Strøm (1994: 231-235), som samtidig legger til at i ekstreme tilfeller av stadige parlamentsoppløsninger vil valgdeltakelsen kunne synke. Et slikt tilfelle kan man se i Sveits. Her har man svært mange valg og folkeavstemninger, og samtidig en lav valgdeltakelse, bare drøye 50 prosent (Kommunal- og regionaldepartementet 2001). Dette kan se ut til å være et godt eksempel på det Strøm kaller ”ekstreme tilfeller av stadige parlamentsoppløsninger” – selv om det i Sveits ikke er snakk om oppløsninger av parlamentet, men et stort antall valg.

Man kan altså ikke trekke en ensidig slutning med tanke på hvordan valgdeltakelsen vil utvikle seg med oppløsningsrett i det norske politiske systemet. Andre lands erfaringer med nyvalg tilsier at valgdeltakelsen ikke synker selv om antallet valg er høyt, men man kan likevel ikke si noe sikkert om hva som ville skjedd hvis antallet

valg hadde vært lavere. Det er med andre ord vanskelig å si hvilke konsekvenser man kan vente seg for Norges del, og den foreløpige konklusjonen er at selv om antallet valg vil stige er det ikke sikkert at valgdeltakelsen synker av den grunn.

Hypotese 3b:

Hvis man tar utgangspunkt i at det faktisk blir hyppigere valg i Norge med oppløsningsrett, er det nødvendig å se på hvilke konsekvenser dette kan få for den politiske styringen. Mer ustabile og kortvarige regjeringer er et moment noen frykter i forbindelse med oppløsningsrett fordi valghyppigheten kan øke. På en annen side kan også virkningen bli motsatt, nemlig at man får mer stabile regjeringer. Dette kan hevdes fordi man kan oppleve en økning i antall flertallsregjeringer som følge av innføring av oppløsningsrett og investitur. Imidlertid er variasjonene svært store når det gjelder regjeringsstabiliteten, og det er vanskelig å se noen klar tendens i landene med oppløsningsrett. Det varierer her fra Italia, hvor regjeringene i perioden 1946-1996 satt i gjennomsnitt i 1,28 år, til Storbritannia, hvor gjennomsnittet i denne perioden var 8,49 år. For Norge satt en gjennomsnittlig regjering i 4,22 år (Rasch 2004: 144). Trolig er det mer sammensatte grunner enn kun bruken av oppløsningsrett som gjør at regjeringsstabiliteten er så ulik fra land til land. Heller ikke andelen tidlige valg har noen tydelig sammenheng med regjeringsstabiliteten. Disse grunnene er det imidlertid ikke rom for å gå nærmere inn på her. Den foreløpige konklusjonen må bli at det er vanskelig å se noen klar tendens til at regjeringsstabiliteten endres ut fra hvilken form for oppløsningsrett man praktiserer, eller for Norges del, om oppløsningsrett er en del av systemet eller ikke.

Når det gjelder valgperiodens reelle lengde vil også denne kunne påvirke den politiske stabiliteten i et land. Det viser seg at i perioden 1945-1999 hadde Danmark, Canada og Irland de korteste valgperiodene som andel av de faste periodene. Andelene lå på 63-65 prosent for disse landene (Rasch 2004: 156). For Danmarks del vil dette si at en gjennomsnittlig valgperiode var på 30 måneder, mens den faste valgperioden var 48 måneder. Utenom de tre ovenfor nevnte landene har de resterende en faktisk valgperiode som tilsvarer mellom 75 prosent og 97 prosent av den faste perioden

(ibid.). Ut fra dette kan man anta at den faktiske valgperioden neppe vil bli dramatisk kortere enn den faste for Norges del. For ytterligere å sikre seg mot korte valgperioder kan man eventuelt innføre ulike restriksjoner på bruken av oppløsningsrett. Eksempler på ulike restriksjoner som ligger inne i det aktuelle forslaget i Norge er å beholde faste valgperioder. I land med flytende valgperioder ser man en tendens til både kortere valgperioder, et høyt antall tidlige valg og lav regjeringsstabilitet. En annen restriksjon, som også er foreslått i begge de to foreliggende forslagene, er å la parlamentet få indirekte (eller direkte) innflytelse på spørsmålet om nyvalg (se kapittel 2.2).

Avslutningsvis kan man si om hypotese 3b at det ikke ser ut til at oppløsningsretten svekker mulighetene for langsiktig styring. Selv om variasjonene i ulike land med oppløsningsrett til dels er svært store, er det ingen entydige tendenser som viser at det blir verken større eller mindre muligheter for stabil styring. Regjeringsstabiliteten varierer mye fra land til land, uten at man kan se en klar tendens til hvorfor dette skjer. De reelle lengdene på valgperiodene er jevnt over høye, som andel av de ordinære periodene er de stort sett over 75 prosent. Kun Danmark, Canada og Irland har lavere prosentandeler enn dette (Rasch 2004: 156). Forklaringen på situasjonen i disse landene kan være at de har en svært lav terskel for å bruke oppløsningsretten, nemlig at statsministeren eller regjeringen kan gjøre dette når de måtte ønske. I forslaget som ligger framme i Norge, må Stortinget indirekte godta regjeringens ønske om å skrive ut nyvalg, i tillegg til at de faste valgperiodene alltid skal beholdes. På denne måten øker sannsynligheten for at det i Norge vil bli få oppløsninger av Stortinget, og dermed vil de reelle valgperiodene utgjøre en høy andel av de ordinære periodene.

6.4 Misbruk av oppløsningsretten

Hypotese 4: Endret maktbalanse fører til økt fare for misbruk av oppløsningsretten fra regjeringens side.

Ved å gi oppløsningsrett til regjeringen kan man risikere at man får se et visst misbruk av denne retten. En sittende regjering ønsker vanligvis å bli gjenvalgt, og hvis den selv kan velge tidspunktet for et nytt valg, er det naturlig å tro at den velger tidspunktet den mener å ha størst sjanse for valgseier på. Også i denne sammenhengen vil de begrensningene forslaget har lagt til grunn virke dempende på lysten til å skrive ut nyvalg. Særlig opprettholdelsen av de faste valgperiodene vil trolig begrense regjeringens iver etter å lyse ut nyvalg, selv i tider hvor den gjør det godt på meningsmålingene. Dette er fordi regjeringen risikerer å få velgerne mot seg hvis den oppløser Stortinget. Velgerne kan da reagere på at regjeringen ikke virker fornøyd med deres forrige stemmegivning, og at de dermed må stemme på nytt. De kan også bli trøtte av mange stortingsvalg, og straffe regjeringen for å utlyse nytt valg ved å stemme på opposisjonen.

Til tross for de begrensningene som ligger inne i forslaget er dette spørsmålet prinsipielt svært viktig i debatten rundt oppløsningsrett og endring av maktbalansen. Dessuten kan man ikke se bort i fra at et misbruk også kan oppstå i et system som begrenser bruken av oppløsningsrett. Man kan for eksempel se for seg at en mindretallsregjering ligger an til å oppnå flertall på meningsmålingene kort tid etter et ordinært valg, og at den dermed utlyser et nyvalg. På denne måten kan den skaffe seg et flertall i Stortinget de siste årene av stortingsperioden. I seg selv kan neppe dette kalles et demokratisk problem, siden det er velgerne som har valgt det nye Stortinget i et ekstraordinært valg. Problemet er i tilfelle om mindretallsregjeringen i begynnelsen av sin regjeringstid fører en populistisk politikk som er skadelig for landet på lang sikt. Hvis den gjør dette bare for å oppnå økt tilslutning fra velgerne, for så å øke sin oppslutning ved et ekstraordinært valg, er dette problematisk. Selv om Stortinget ifølge forslaget indirekte må akseptere utlysningen av nyvalget, finnes det måter

regjeringen likevel kan få til en oppløsning på. Et eksempel på dette er å stille kabinettsspørsmål i saker som den vet at stortingsflertallet ikke kan akseptere. På denne måten får Stortinget et valg som resulterer i en tap-situasjon uansett: enten må flertallet stemme med regjeringen i kabinettsspørsmålet, og dermed gå på et stort politisk tap. Alternativt må flertallet stemme imot regjeringen, og dermed godta en oppløsning av seg selv. En slik fremprovosering av nyvalg kan betegnes som et misbruk av oppløsningsretten, og må i så måte betegnes som et argument mot å vedta forslaget.

Faren for misbruk av retten til å skrive ut nyvalg blir for øvrig påpekt i NOU 2001:3. Utvalgets mindretall, som ønsket å innføre oppløsningsrett, mente at en slik ordning måtte være sterkt begrenset for å hindre at regjeringen skulle kunne misbruke denne. De begrensninger som mindretallet så for seg som tilstrekkelige var å beholde de faste valgperiodene. På denne måten ville et storting som var valgt i et ekstraordinært valg, ikke kunne sitte lengre enn frem til det neste ordinære valget. Dessuten ble det pekt på ordningen i Sverige, der en regjering kun kan skrive ut nyvalg når den har fått mistillit mot seg i Riksdagen. Nyvalg i Sverige kan også skrives ut når det viser seg umulig å velge en statsminister etter et valg. Sverige har aldri benyttet seg av muligheten til å skrive ut nyvalg etter forfatningsreformen i 1975, og mindretallet i utvalget mente derfor at ordningen i Sverige kun fungerer som en sikkerhetsventil. Det var nettopp en slik form for oppløsningsrett mindretallet ønsket seg i Norge også. Med disse begrensningene ville faren for misbruk av ordningen trolig være små (NOU 2001:3: 129).

I tilfeller hvor regjeringen ønsker seg en forbedret parlamentarisk basis, og fører en populistisk politikk i perioden mellom det ordinære- og det ekstraordinære valget, kan oppslutningen dens øke. Erfaringer fra andre land har imidlertid vist at en slik taktikk er risikabel. Et eksempel finner vi i Storbritannia i 1970 da statsminister Harold Wilson (Labour) utlyste nyvalg i en tid da hans parti hadde fremgang på meningsmålingene. Men i løpet av den korte valgkampen som fulgte forvitret støtten til Labour, og de konservative fikk flertall i Underhuset. Det viste seg i ettertid at dette skyldtes at beslutningen om nyvalg fra regjeringen hadde blitt oppfattet av velgerne

som at regjeringen hadde mangelfull tro på fremtiden (Rasch 2004: 152-155). De britiske erfaringene viser at det er en risikabel strategi å utlyse nyvalg før den ordinære valgperioden er over. Dette har også bidratt til at forekomsten av tidlige valg har begrenset seg (Smith 1996).

Et moment som gjør det vanskelig for regjeringen å bruke oppløsningsretten opportunistisk i gode tider er det faktum at stadig flere velgere bestemmer seg først under selve valgkampen for hva de skal stemme. Dermed blir det å skulle spå utfallet av et valg før valgkampen er i gang nesten umulig, og fristelsen til å lyse ut nyvalg utelukkende på grunnlag av gode meningsmålinger blir trolig mindre (Rasch 2004: 155).

Andre lands erfaringer med oppløsningsrett viser at statsministerens parti ofte vinner stemmer ved et ekstraordinært valg. Denne tendensen er det nokså klare indikasjoner på. I elleve av de 13 landene som Strøm (1994: 231-235) undersøker gjorde statsministerens parti det bedre i såkalte tidlige valg enn ellers. De to unntakene var Storbritannia og Belgia. Blant de landene der oppløsningsretten ligger i regjeringens hender er denne tendensen enda tydeligere. Dette kan tyde på at oppløsningsrett, særlig hvis den er lagt til regjeringen, gir regjeringen en fordel overfor opposisjonen. Dermed er det heller ikke urimelig å anta at faren for misbruk av oppløsningsretten fra regjeringens side er til stede, hvis en slik ordning innføres i Norge.

Dette delkapitlet har vist at faren for misbruk av oppløsningsretten er til stede, fordi regjeringen vanligvis tjener på å utlyse nyvalg. Likevel er det, med de begrensinger som er lagt inn i det norske forslaget, ikke overveiende sannsynlig at vi får se noen utbredt tendens til oppløsning av Stortinget. Til det er faren for stor for at velgerne tolker en oppløsning av Stortinget som utspekulert, og at regjeringen dermed taper valget.

6.5 Økende populisme og saksorientering

Hypotese 5: Forskyvning i maktbalansen gir økt grad av populisme og saksorientering.

Ved å gi regjeringen flere maktmidler er det grunn til å tro at graden av populisme og saksorientering kan øke i Norge. Særlig i en situasjon der regjeringen alene gis oppløsningsrett er det en fare for dette. Regjeringen kan under slike omstendigheter spekulere i å føre en populistisk politikk for å oppnå økt støtte på kort sikt, for deretter å utlyse nyvalg i håp om å skaffe seg et (større) flertall i parlamentet. En slik politikk kan være skadelig for landet på lang sikt, slik at det er vanskelig å forutse konsekvensene for velgerne før det er for sent. Igjen må det imidlertid understrekes at formen for oppløsningsrett trolig vil ha stor innvirkning på hvorvidt en forskyvning i maktbalansen vil gi økt grad av populisme og saksorientering. Med faste valgperioder, som det aktuelle forslaget innebærer, vil risikoen bli mindre for dette. En regjering må i så tilfelle utlyse nyvalg relativt kort tid etter det ordinære valget for å kunne styre med den økte støtten over en viss tidsperiode. I en slik situasjon er imidlertid faren til stede for at velgerne avslører regjeringens politikk som et spill for å oppnå flertall i parlamentet, og det hele kan ende med at regjeringen i stedet taper oppslutning ved det ekstraordinære valget. I tillegg kan ordningen med at Stortinget indirekte er med på oppløsningen av seg selv være med på å begrense bruken av oppløsningsretten, slik jeg har vært inne på i de foregående hypotesene.

Et annet problem i forbindelse med oppløsningsrett er saksorienteringen den kan føre til. Ved et nyvalg blir gjerne saken som førte til oppløsning hovedsak i valgkampen. Dermed kommer partienes helhetlige politikk i skyggen, noe som er til fordel for populistere som ønsker å spille på enkeltsaker. Man kan for eksempel tenke seg en økonomisk krisesituasjon hvor en mindretallsregjering ikke får flertall i parlamentet for økonomiske innstramninger, til tross for at dette er nødvendig for å rette opp økonomien på lengre sikt. Hvis regjeringen da lyser ut nyvalg etter et kabinettsspørsmål risikerer man at populistiske partier vinner frem i det ekstraordinære valget med kortsiktige løsninger som virker lukrative på velgerne. I en slik situasjon ville landet

trolig komme bedre ut av det på lang sikt uten oppløsningsrett. Regjeringen kunne da foretatt de nødvendige økonomiske innstramninger som trengtes for å rette opp i problemene, uten å være redde for å bli straffet av velgerne. Et unntak vil være hvis det er kort tid til et nytt valg, og man ikke kan se de langsiktige resultatene av innstramningene før dette valget. Da er faren uansett til stede for at også regjeringen vil føre en populistisk politikk for å blidgjøre velgerne på kort sikt.

Kåre Willoch (2005) mener at selve ideen med oppløsningsrett for å hindre populisme er god, men at det forslaget som behandles her ødelegger for seg selv ved å legge opp til faste valgperioder. Frykten for å treffe upopulære beslutninger kort tid før et valg vil da ramme et større tidsrom enn i dag, fordi det blir hyppigere valg med oppløsningsrett. Willoch er derfor fast bestemt på at et storting valgt i et ekstraordinært valg må velges for fire nye år, og ikke som forslaget legger opp til, bare frem til neste ordinære valg. Dermed må hans uttalelser tolkes dit hen at han mener at det foreliggende forslaget ikke kan demme opp for økt populisme og saksorientering.

Konklusjonen i dette delkapitlet blir at faren for økt populisme og saksorientering er til stede hvis oppløsningsretten innføres i Norge. Imidlertid gjelder de samme forbeholdene som i de foregående kapitlene – med de begrensninger som trolig vil bli på bruken av oppløsningsretten, vil omfanget av populisme og saksorientering fra opposisjonen bli lite fordi det sannsynligvis blir få ekstraordinære valg. Faren vil heller være at mindretallsregjeringer fører en populistisk politikk, for så å utlyse nyvalg i håp om å oppnå et bedre resultat enn ved det ordinære valget. Dette må sies å være en reell fare hvis forslaget vedtas. Regjeringens visshet om at den kan oppnå et (større) flertall i Stortinget hvis den lyser ut nyvalg, kan gjøre det fristende å gå til dette skrittet, selv om det kan virke uansvarlig på lang sikt. Dette vil i så fall bli en prøve på norske politikeres ansvarlighet.

I verste fall kan dette, i tillegg til å kunne skade for eksempel landets økonomi på lang sikt, også føre til politikerforakt som igjen fører til lavere valgdeltakelse og mindre tillit til det politiske miljøet. Hvis velgerne gjennomskuer regjeringens spill for å øke

sin makt på et tvilsomt grunnlag, eller hvis konsekvensene av regjeringens eventuelle populistiske politikk blir negative og synlige, har man skaffet seg et betydelig demokratisk problem. Man må derfor nøye veie fordelene av å innføre oppløsningsrett og investitur opp mot de ulempene det kan medføre. En slik avveining blir gjort i kapittel 7.

6.6 Færre kostnader ved å sitte i regjering

Hypotese 6: Kostnadene ved å sitte i regjering blir mindre ved innføring av oppløsningsrett og investitur.

Denne hypotesen tar for seg et sammensatt spørsmål, nemlig om kostnadene ved å sitte i regjering vil bli mindre om forslaget vedtas. I de fleste vestlige demokratier har man de siste årene sett en tendens til at partier som sitter i regjering kommer dårlig fra det i neste valg. Undersøkelser viser at vesteuropeiske regjeringer i gjennomsnitt taper et betydelig antall stemmer i løpet av parlamentsperioden. Denne tendensen ser dessuten ut til å være økende (Narud 2002). Også for Norge, isolert sett, har denne tendensen vært til stede. Den har ikke vært like sterk som i andre vesteuropeiske land, men likevel har den også her vært økende (Rasch 2004: 151). Disse tendensene gjør at politiske partier kanskje ikke er like ivrige etter å innta regjeringskontorene som tidligere, særlig ikke med svak parlamentarisk basis. Et grep for å reversere frykten for å tape stemmer, er å innføre oppløsningsrett og investitur. Med disse mekanismene styrkes den utøvende makt, og dette gjør det mer attraktivt å sitte i regjering. Oppløsningsretten er et nytt maktmiddel for regjeringen, som gjør at den får påvirkningsmuligheter med tanke på å utlyse nyvalg i tider som er gunstige for regjeringen. Innføring av investitur gjør det lettere å danne regjeringer med bred parlamentarisk støtte, enten i form av flertallsregjeringer eller regjeringer med uttalt støtte fra partier som utgjør et flertall i parlamentet. Til sammen er det derfor grunn til å tro at innføring av de to mekanismene vil lette kostnadene ved å sitte i regjering.

På den annen side må det også understrekes at den formen for oppløsningsrett som er foreslått i Norge har visse begrensninger. Stortinget må gi sitt indirekte samtykke i en eventuell oppløsning (se kapittel 2.2), og i tillegg skal de faste valgperiodene beholdes selv om det utlyses nyvalg. Dermed blir også denne hypotesen påvirket av at det sannsynligvis ikke blir noen utstrakt bruk av oppløsningsretten i Norge. Derimot er det større grunn til å tro at en innføring av investitur vil lette kostnadene ved regjeringsdeltakelse, fordi en regjering med et flertall bak seg i parlamentet kan styre mer stabilt og med en politikk som oppleves som helhetlig.

Et annet poeng i denne sammenhengen er at den formen for stortingsregjereri man har sett de siste årene i Norge, er problematisk for regjeringene. Mindretallsregjeringer har stadig blitt påført nederlag og instruks fra Stortingets flertall. En slik overstyring av den utøvende makt kan føre til en undergraving av både dens makt og legitimitet, og bidra til en skepsis til å innta regjeringskontorene uten et uttalt flertall bak seg i parlamentet. Med investitur i det politiske systemet er det derimot all grunn til å tro at stortingsregjereriet vil avta. Hvis Stortinget likevel fortsetter sin overkjøring av regjeringen, vil regjeringens parlamentariske basis i praksis være borte, eller i beste fall svekket, og man risikerer at lista ligger lavere for et kabinettsspørsmål i den aktuelle saken.

Med utgangspunkt i at kostnadene ved regjeringsdeltakelse faktisk blir mindre vil det sannsynligvis bli dannet flere flertallsregjeringer. Slike regjeringer må sies å gi en mer effektiv, langsiktig og helhetlig styring, fordi de slipper å forhandle med ulike opposisjonspartier fra sak til sak. Det vil også bli lettere å ta upopulære, men nødvendige beslutninger, for eksempel om innstramninger i økonomien i dårlige tider, uten innblanding fra opposisjonspartier som ikke føler det samme ansvaret for langsiktige konsekvenser. På denne måten ser man klare fordeler med regjeringer som enten har flertall i parlamentet, eller som i det minste har en uttalt støtte blant flertallet i parlamentet. Det er også grunn til å tro at de politiske partiene finner det mer attraktivt å sitte i en flertallsregjering enn i en mindretallsregjering. De kan enklere lage "skrytelister" av hva de har oppnådd i regjering, og de slipper å måtte kreditere

opposisjonspartier for disse sakene. På den annen side må de selv bære ansvaret for løfter de ikke greier å innfri, uten å kunne skylde på gjenstridige opposisjonspartier. Likevel er det all grunn til å tro at det mest attraktive, både for partiene selv og for landet på lang sikt, er flertallsregjeringer.

Med dette kan man si at hypotesen kommer styrket fra diskusjonen. Kostnadene ved regjeringsmakt vil sannsynligvis bli mindre med oppløsningsrett og investitur, fordi antall flertallsregjeringer trolig vil øke. Dermed får regjeringene både større gjennomslagskraft, i tillegg til at de slipper å forme politikken sin etter opposisjonspartiene. Det vil likevel alltid være en risiko for å tape velgere når man sitter i regjering, fordi man med et slikt ansvar må regne med kritikk på flere områder i dårlige tider. Både brutte valgløfter, økonomiske nedgangstider og overkjøring av opposisjonen er problemer flertallsregjeringer må regne med å stå til ansvar for – i motsetning til mindretallsregjeringer, som alltid kan skyve noe av ansvaret over på opposisjonen.

6.7 Man unngår fastlåste parlamentariske situasjoner

Hypotese 7: Fastlåste parlamentariske situasjoner vil kunne løses lettere med oppløsningsrett.

Å bruke oppløsningsretten som en sikkerhetsventil kjenner man igjen fra Sverige, der en slik betegnelse blir brukt. I situasjoner hvor parlamentet ikke greier å velge en ny regjering, enten etter et valg eller etter at en regjering har gått av av en annen grunn, kan det være nødvendig med en mekanisme for å ordne opp i dette. Forslaget som skal behandles i 2007 tar også for seg dette problemet. Det foreslås følgende i lovforslaget:

”Dersom en foreslått [statsminister]kandidat ikke får flertall, skal stortingspresidenten fortsette å foreslå kandidater inntil det fjerde forslaget eventuelt er nedstemt. Dersom dette skjer skal presidenten straks, men senest 30 dager etter at den sittende regjering har søkt avskjed, initiere oppløsning av Stortinget og etterfølgende nyvalg.” (Dokument nr. 12:2 (2003-2004))

Med dette vil en problematisk sammensetning av Stortinget kunne endres ved et nytt valg. Slik systemet fungerer i dag, uten muligheter for ekstraordinære valg, har det ennå ikke vært et problem med store kriser i forbindelse med sammensetningen av Stortinget. Partiene har greid å sette sammen en mer eller mindre levedyktig regjering, uansett stemmefordeling i valget. Likevel kan man ikke utelukke at det i fremtiden vil kunne oppstå sammensetninger som er så problematiske at landet vil lide under svært svake, og muligens også flere kortvarige regjeringer i en fireårsperiode. Det er altså liten tvil om at innføring av oppløsningsrett vil gi Norge en sikkerhetsventil som kan brukes i slike situasjoner. Spørsmålet er heller om dette er ønskelig, for eksempel med tanke på respekten for velgernes valg. Også i forbindelse med konfliktnivået i norsk politikk er dette verdt å diskutere. Dette er relativt lavt i dag fordi partiene samarbeider i ulike saker, enten gjennom flertallsregjeringer (som dagens regjering), mellom mindretallsregjeringer og opposisjon (som for eksempel Bondevik II og FrP), eller mellom opposisjonspartier som har flertall i Stortinget ("Barnehageforliket" mellom opposisjonspartiene Ap, SV, Sp og FrP). Disse spørsmålene vil bli videre drøftet i kapittel 7.

Det finnes imidlertid et viktig argument mot denne hypotesen. I hovedsak vil man oppleve disse fastlåste parlamentariske situasjonene etter et valg, fordi det er kun da sammensetningen av parlamentet endres. Dermed vil et slikt nyvalg det her er snakk om komme like etter det ordinære valget i tid, og sjansen for at valgresultatet endrer seg tilstrekkelig er liten. I tillegg er det fare for at velgerne utvikler både politikerforakt og velgertretthet, noe som er skadelig for demokratiet. I en situasjon hvor det utlyses nyvalg, og valgresultatet blir det samme som i det ordinære valget, har man altså skaffet seg flere problemer enn man startet med. Sannsynligvis blir resultatet etter dette at partiene tvinger seg selv til å velge en ny regjering, men med fare for konsekvenser som politikerforakt, velgertretthet, en svak regjering og økt risiko for et nytt ekstraordinært valg i løpet av fireårsperioden.

Hypotesen vil dermed komme ut av det som både styrket og svekket. Styrket fordi oppløsningsretten utvilsomt gir systemet en ny mekanisme som kan brukes i fastlåste situasjoner. Svekket fordi dagens system fungerer godt, og fordi man risikerer at det faktisk blir vanskeligere å løse parlamentariske krisesituasjoner generelt med en slik sikkerhetsventil, på grunn av at det økte konfliktnivået som kan oppstå.

6.8 Disiplinerende effekt på Stortinget

Hypotese 8: Innføring av oppløsningsrett og investitur vil føre til at stortingsflertallet tvinges til å opptre mer disiplinert.

Dette kapitlet har tidligere vært inne på problemet med stortingsregjereri, og hvordan dette kan imøtekommes. Det kan argumenteres for at Stortinget opptrer udisiplinert når det overstyrer regjeringen – til tross for at det er i sin fulle rett til dette. Man kan imidlertid mene at et slikt stortingsregjereri er skadelig for landet på lang sikt, fordi det fører til mindre helhetlig og stabil politikk. Spørsmålet som stilles i denne hypotesen er derfor om oppløsningsrett og investitur kan gi et mer disiplinert stortingsflertall.

Rasch og Aardal (1994: 272-273) mener at det er en viss asymmetri mellom utøvende og lovgivende makt i Norge. Dette begrunner de med at Stortinget har rett til å kaste regjeringen ved mistillitsforslag, mens regjeringen ikke har noe tilsvarende maktmiddel overfor Stortinget. Dette kan svekke regjeringens styringsevner, og dermed gi landet en mindre effektiv regjering. Ved å innføre oppløsningsrett mener imidlertid Rasch og Aardal at balansen mellom statsmaktene vil bli bedre. De understreker at oppløsningsretten ikke nødvendigvis vil føre til flere valg, men at selve trusselen om nyvalg er egnet til å disiplinere Stortinget. På denne måten vil de langsiktige virkningene være vel så viktige som de umiddelbare, ved at landet får en mer effektiv og stabil styring over tid.

Det er ikke bare opposisjonen truslene om nyvalg kan rettes mot. Ved flertallsregjeringer kan også slike trusler rettes mot egne rekker i parlamentet, mens

det ved mindretallsregjeringer vanligvis er opposisjonen som trues (Rasch 2004: 145-147). Hvor alvorlig slike trusler vil bli tatt er avhengig av hva meningsmålingene viser. I tider hvor regjeringen ligger an til å gjøre et dårlig valg, vil ikke dens trusler om nyvalg virke særlig skremmende, mens i motsatt fall vil truslene trolig virke mer troverdige.

Når det gjelder hvordan investitur eventuelt vil påvirke denne hypotesen, er det mest aktuelt å se på mindretallsregjeringer. I et system med investitur må mindretallsregjeringer ha en uttalt støtte bak seg i parlamentet. Å gi en slik uttalt støtte ved regjeringens tiltredelse, vil sannsynligvis føre til at partiene som gir denne støtten også føler seg forpliktet til å opprettholde den. Dette vil i det minste gjelde så lenge regjeringens politikk ikke avviker mye fra det som var utgangspunktet ved tiltredelsen. Man kan i slike tilfeller vente seg at opposisjonen, i alle fall den delen av den som støttet regjeringen, vil opptre konstruktivt og disiplinert, og at regjeringen dermed kan drive en relativt stabil politikk.

Flertallet i utvalget som vurderte oppløsningsretten i NOU 2001:3 mente derimot at opposisjonen tvert i mot ville ta mindre ansvar i Stortinget hvis oppløsningsretten innføres. De argumenterte for at evnen og viljen til samarbeid i Stortinget i dag er så god og viktig at oppløsningsretten er en unødig og risikabel ordning. De pekte på at faren for at opposisjonen kunne ta mindre ansvar var stor, og at konfliktnivået i norsk politikk dermed ville øke. De mente dessuten at det i andre land ikke kunne påvises at oppløsningsretten løser de vanskelige situasjonene den er ment å løse (NOU 2001:3: 129).

Hypotesen kommer etter dette styrket ut av diskusjonen. Det er vanskelig å si at oppløsningsretten alene vil gi et mer disiplinert stortingsflertall, selv om dette også kan tenkes. Det er likevel ordningen som kombinerer oppløsningsrett og investitur som gir hypotesen den største styrken. Investituren vil for det første sannsynligvis tvinge frem flertallsregjeringer, noe som gjør at stortingsflertallet støtter regjeringen. For det andre vil investitur også føre til sterkere mindretallsregjeringer, fordi disse må ha en uttalt

støtte bak seg for å dannes. Det er derfor grunn til å tro at de deler av opposisjonen som støtter en mindretallsregjering ved innsettelsen også vil opptre disiplinert, og dermed føre til en mer stabil politisk styring.

6.9 Forsvar av folkesuvereniteten

Hypotese 9: Folkesuvereniteten styrkes ved innføring av oppløsningsrett.

Ved innføring av oppløsningsrett i Norge er det mulig at antallet stortingsvalg vil øke, selv om det er vanskelig å forutse omfanget av denne økningen (se hypotese 3). Likevel kan man på grunn av den antatte økningen påstå at folkesuvereniteten vil styrkes, fordi denne kommer til uttrykk gjennom valg. Samtidig blir folket å anse som en slags dommer i politiske krisesituasjoner. Dette kan for eksempel være ved en uoverensstemmelse mellom Stortinget og regjeringen som ender i nyvalg, eller i en situasjon hvor stortingspresidenten utlyser nyvalg fordi Stortinget ikke greier å velge en ny regjering. I slike situasjoner må folkesuvereniteten sies å bli styrket sammenlignet med i dag.

Hvis folkesuverenitet kun skal måles etter folkets direkte innflytelse ved valg, er det grunnlag for å si at den kommer styrket ut fra et system med oppløsningsrett sammenlignet med et system uten. Det finnes imidlertid også andre faktorer som påvirker folkesuvereniteten hvis forslaget vedtas, og disse vil ikke nødvendigvis styrke den.

Et problem med nyvalg kan være at valget i for sterk grad blir preget av det som gjerne er én eneste spesifikk sak, nemlig saken som utlyste nyvalget. Valgresultatet kan da bli et resultat av folkemeningen i denne saken. Partienes helhetlige politikk blir med andre ord satt i bakgrunnen, noe som kan gi fordeler for populistiske partier som har ”den rette” meningen i den aktuelle saken. Slik kan man risikere at valgresultatet ikke er representativt for hva folket egentlig vil ha – og dermed kan man spørre seg om folkesuvereniteten virkelig kommer styrket ut av situasjonen. Man kan selvsagt

argumentere for at folket får *det de vil ha*. Det er utvilsomt velgernes rett å kunne stemme på det partiet de ønsker, uavhengig av om de er enige i partiets helhetlige politikk eller kun partiets mening i den valgutløsende saken. Det er derfor problematisk å påstå at et valgresultat ikke gjenspeiler velgernes meninger, selv om populistiske partier med ”den rette” meningen i valgkampen vinner et nyvalg. Dette blir i så fall en større diskusjon om populisme og valgkamper, som ikke vil bli ført videre i denne oppgaven.

Et annet argument mot at folkesuvereniteten styrkes ved å innføre oppløsningsrett er endringen i maktbalansen (se hypotese 1). Den endringen man trolig vil se om oppløsningsretten blir innført i Norge, er at regjeringen styrker sin makt i forhold til Stortinget. Stortinget er direkte valgt av folket, og må i så måte sies å være et uttrykk for folkets makt. Med andre ord kan man si at en svekkelse av parlamentets makt kan sees på som en svekkelse av folkets makt. På denne måten blir folkesuvereniteten snarere svekket enn styrket.

Som en avslutning av diskusjonen rundt hypotese 9 kan det sies at det er vanskelig å påstå at hypotesen styrkes. Antallet valg vil sannsynligvis ikke øke nok til at det kan hevdes at folkesuvereniteten styrkes merkbart, selv om det i prinsippet gir folket mer makt. I tillegg gjør faren for populistiske valgkamper ved nyvalg, samt endringen i maktbalansen, sitt til at folkesuvereniteten ikke kommer spesielt godt ut av en ordning med oppløsningsrett i Norge.

DEL III

7.0 KONKLUSJON

I dette kapitlet vil jeg foreta noen normative betraktninger rundt hypotesene som ble diskutert i kapittel 6. Det vil bli tatt utgangspunkt i den konklusjonen som ble trukket om hypotesene der – altså hvorvidt de ble styrket eller svekket etter drøftingen. Disse betraktningene vil ende opp i en konklusjon som reflekterer de fordeler og ulemper forslaget om oppløsningsrett og investitur medfører hvis det blir innført. Konklusjonen vil også gjelde for eventuelle fremtidige forslag som kan sammenlignes med det foreliggende, hvis dagens forslag ikke oppnår det nødvendige flertallet i Stortinget.

Hypotese 1 om endringene i maktbalansen er viktig i forbindelse med de prinsipielle spørsmålene rundt parlamentarismen. Hypotesen kom styrket ut av diskusjonen i delkapitlet over, og det er grunn til å tro at maktbalansen i Norge endres hvis det innføres oppløsningsrett. Med en slik endring er det videre også grunn til å tro at Stortinget vil bedrive mindre stortingsregjereri, fordi regjeringene vil få større autoritet enn det som er tilfellet i dag. Hvorvidt en slik endring i maktbalansen er ønskelig, er også et spørsmål om hvilke konsekvenser disse endringene vil få på andre områder. En sterkere regjering på bekostning av Stortingets styrke vil sannsynligvis gi Norge mer stabile og langvarige regjeringer. På den annen side har det folkevalgte Stortinget en viktig rolle i demokratiet, fordi dette er valgt direkte av folket. Således kan det påstås at å ta makt fra Stortinget, er som å ta makt fra folket. Et viktig argument i denne sammenheng er likevel at en endring i maktbalansen trolig vil føre til at det dannes flere flertallsregjeringer, fordi det blir mer attraktivt å sitte i regjeringsposisjon med et økt antall maktmidler. Forslaget innebærer også investitur, som vil føre til at også mindretallsregjeringer vil dannes på grunnlag av et flertall i Stortinget. Dermed vil også denne typen regjeringer få økt autoritet, og med det vil utsiktene til stabile og langsiktige regjeringer bedres også her. Et mål om mer stabile politiske forhold vil med andre ord bli lettere å oppfylle hvis maktbalansen endres noe. Dette punktet må sies å veie tungt. Argumentet om at folket, eller mer konkret Stortinget, skal beholde den sterke maktposisjonen det har i dag, er imidlertid prinsipielt viktig, og det er derfor

vanskelig å trekke en tydelig slutning. På grunnlag av denne diskusjonen kan det ikke konkluderes i en klar retning, fordi de to argumentene begge står såpass sterkt.

Hypotese 2, som omhandler spørsmålet om hvorvidt oppløsningsrett og investitur vil føre til flere flertallsregjeringer, er også interessant. Særlig fordi argumentet om at man trenger flere flertallsregjeringer i Norge var en av hovedgrunnene til at forslaget ble fremlagt. Hypotesen fikk støtte i delkapitlet, og det er dermed grunn til å tro at man vil få flere flertallsregjeringer hvis disse to ordningene innføres i Norge. Som i avsnittet over understrekes det også her at flere flertallsregjeringer vil gi mer stabile og langvarige styringsforhold. Dette er viktig med tanke på at hyppige regjeringsskifter vil kunne gi for mye fokus på valgkamp, populisme og taktikkeri, fremfor en sikker og langsiktig styring. Det vil dessuten bli enklere for velgerne å se resultater av en regjeringens politikk, hvis denne har sittet ved makten i en relativt lang periode. Ved hyppigere skifter av regjering vil det bli problematisk å se de langsiktige politiske resultatene, og dermed vil velgernes grunnlag for å velge parti bli tynnere. Konklusjonen blir dermed at denne hypotesen taler for innføring av oppløsningsrett og investitur.

Hypotese 3a om antall valg, og de eventuelle konsekvensene av dette når det gjelder valgdeltakelsen, er et aktuelt tema. Det har de siste årene vært mye fokus på hvordan man kan øke valgdeltakelsen. Med oppløsningsrett mener noen at antall valg vil øke, noe også hypotese 3a får støtte for, og at valgdeltakelsen dermed vil synke. Denne motsetningen kan gi motstanderne mot oppløsningsrett et godt argument – hvis det viser seg å stemme at valgdeltakelsen vil kunne synke ved et økt antall stortingsvalg. Hypotesen støtter imidlertid ikke en slik antakelse, men den avviser det heller ikke. Det er så mange faktorer som spiller inn når det gjelder ulike lands valgdeltakelse, at det er svært vanskelig å spå hvordan dette vil slå ut i Norge med et økt antall valg. Det at antallet valg sannsynligvis ikke vil bli dramatisk høyere ved innføring av oppløsningsrett, på grunn av restriksjonene som er lagt inn i forslaget, vil også gjøre sitt til at det er vanskelig å forutse hva som vil skje med valgdeltakelsen. Med andre ord kan man si at faren for synkende valgdeltakelse er til stede, men at dette ikke er

avhengig av antall valg alene. Noen er også av den oppfatning at flere valg vil øke valgdeltakelsen, fordi oppmerksomheten rundt politikken blir større. Det kan derfor vanskelig argumenteres for at valgdeltakelsen vil synke (eller stige) ved innføring av den type oppløsningsrett som er aktuell i Norge i dag. Således er ikke dette et godt nok argument å bruke verken for eller mot oppløsningsretten.

Hypotese 3b tok utgangspunkt i at antall valg ville øke med oppløsningsrett, og at dette ville svekke mulighetene for langsiktig styring for regjeringen. Diskusjonen rundt hypotesen kom frem til at regjeringsstabiliteten ikke henger sammen med antall valg i vestlige land som allerede har innført oppløsningsrett. Dessuten er det uansett ikke grunn til å tro at det vil bli en dramatisk økning i antallet valg i Norge. Dermed er det heller ikke grunn for å si at hypotesen styrkes. Med andre ord kan det ikke konkluderes med at det er fare for mindre langsiktig styring hvis oppløsningsretten innføres. Forutsatt at man ønsker langsiktig styring, blir derfor denne hypotesen uaktuell i den normative diskusjonen.

Hypotese 4 ser på spørsmålet om et misbruk av oppløsningsretten fra regjeringens side er sannsynlig. Det blir konkludert med at dette kan være tilfelle, men i størst grad i systemer hvor regjeringen har full råderett over oppløsningsretten, og der det i tillegg er flytende valgperioder. Det forslaget som det fokuseres på i denne oppgaven foreslår imidlertid faste valgperioder og at Stortinget skal ha en indirekte innflytelse på oppløsningen av seg selv (se kapittel 2.2). Dermed minsker sjansene for at regjeringen får muligheten til å misbruke oppløsningsretten. Også når det gjelder dette punktet kan man derfor si at i den norske debatten om det foreliggende forslaget, blir ikke denne problemstillingen like aktuell som om hvis forslaget hadde sett annerledes ut. Til tross for dette må det understrekes at det overføres mer makt til regjeringen om forslaget blir vedtatt, og dette kan sees på som problematisk i et demokratisk perspektiv. Mulighetene for misbruk er til stede, selv om de er mindre på grunn av de rammene forslaget har lagt. Konklusjonen blir derfor at hypotese 4 bidrar til argumentasjonen mot innføring av oppløsningsrett i Norge. Riktignok er ikke dette bidraget veldig sterkt, fordi faren for misbruk er relativt liten. Men siden muligheten for et slikt

misbruk likevel er til stede, risikerer man stor skade på både politikernes troverdighet og valgdeltakelsen om dette skjer.

Hypotese 5, om faren for økt populisme og saksorientering på grunn av forskyvningen i maktbalansen, er et vanskelig punkt, som blant annet Kåre Willoch (2005) har engasjert seg i. Han mener at denne faren er så stor når man legger opp til å beholde de faste valgperiodene, at forslaget ikke bør vedtas. Hypotesen kommer styrket ut av diskusjonen, men også her gjelder visse forbehold. Forslaget som diskuteres har såpass mange forbehold at bruken av oppløsningsretten trolig vil begrense seg mye. Dermed vil også faren for økt populisme og saksorientering bli mindre. Likevel er det verdt å se nærmere på et par punkter i forbindelse med hypotesen. Selv med den utformingen forslaget har, er faren stor for at mindretallsregjeringer fører en populistisk politikk hvis det innføres oppløsningsrett. De kan spekulere i å få stor støtte i begynnelsen av stortingsperioden, for så å utlyse nyvalg, og vinne et flertall i parlamentet. Dette må kunne sies å være skadelig for landet, fordi en slik politikk neppe vil være særlig fremtidsrettet. Populistiske økonomiske reformer kan for eksempel gjøre skade på økonomien som det tar lang tid å reparere, men som likevel ikke kommer til syne med en gang. På denne måten slipper regjeringen unna skylden for problemene, og sitter i stedet igjen med en flertallsregjering. I eventuelle ekstraordinære valg, uavhengig av grunnen til nyvalget, er det også stor fare for sterk saksorientering. Man risikerer at fokuset i valgkampen bare blir på den saken som førte til det ekstraordinære valget. Dermed går folket til valg med partienes syn på denne ene saken som referanse, i stedet for partienes helhetlige politikk. Disse farene er så store og skadelige for landet på lang sikt, at konklusjonen i forbindelse med denne hypotesen blir at oppløsningsrett og investitur ikke bør innføres. Endringen i maktbalansen som da skjer, vil kunne skape en populistisk politisk kultur, og dette vil ikke Norge være tjent med.

Hypotese 6 ser på påstanden om at kostnadene ved å sitte i regjering blir mindre hvis man innfører oppløsningsrett og investitur i Norge. Denne påstanden styrkes etter diskusjonen i kapittel 6.6. En slik konsekvens må sies å være positiv for Norge, fordi man sannsynligvis vil oppnå flere flertallsregjeringer, og med det en mer stabil og

langsiktig styring. Det at regjeringen får en viss arbeidsro, som den vil med et parlamentsflertall i ryggen, vil trolig også gjøre at den gjør en bedre jobb. I stedet for å måtte bruke for mye energi på opposisjonen, kan den konsentrere seg om styringen av landet. Det er særlig en innføring av investitur som vil gi regjeringen disse fordelene. Hypotese 6 taler dermed for en innføring av oppløsningsrett og investitur i Norge.

Hypotese 7 tar for seg oppløsningsretten som en sikkerhetsventil i vanskelige parlamentariske situasjoner. Etter diskusjonen i kapittel 6.7 ble det ikke trukket noen klar konklusjon når det gjelder hvorvidt innføring av oppløsningsrett vil fungere som en sikkerhetsventil. I en situasjon hvor parlamentet ikke greier å velge en statsminister, vil oppløsningsretten selvsagt være viktig. Dette gjelder spesielt i et system med investitur, fordi det da er høyere krav til støtten en regjering trenger. Likevel er det en risiko for at et nyvalg som avholdes like etter et ordinært valg, vil få omtrent det samme valgresultatet som det ordinære valget. Dermed vil ikke den parlamentariske sammensetningen endres, og det eneste man sitter igjen med er en fare for at velgerne føler seg overkjørt fordi politikerne ikke var fornøyde med stemmegivningen deres. En annen fare man står overfor hvis man innfører oppløsningsrett og investitur, er at det politiske konfliktnivået i Norge øker. I dag tvinges de politiske partiene til å samarbeide i vanskelige parlamentariske situasjoner, fordi de vet at sammensetningen av Stortinget er fastlagt for fire år. Dette gir en ansvarsfølelse hos politikerne som fører til et relativt lavt konfliktnivå i norsk politikk. Hvis mulighetene for å løse opp Stortinget i en stortingsperiode innføres, vil trolig opposisjonspartiene føle seg mindre bundet til å opptre samarbeidsvillig. I en slik situasjon er det også sannsynlig at antall nyvalg vil bli høyt, fordi samarbeidsklimaet i Stortinget blir dårlig. Regjeringen må dermed ty til maktmidler for å kunne gi landet en styringsdyktig regjering. Oppløsningsretten vil dermed snarere bli et middel som fører til mindre politisk stabilitet, i stedet for det den er ment å være, nemlig et middel for mer stabilitet. Man kan dermed si at hypotese 6 er et argument både for og i mot det foreliggende forslaget. Det vil være en måte å komme seg ut av vanskelige parlamentariske situasjoner på, men det vil antakeligvis samtidig føre til et dårligere samarbeidsklima i Stortinget, noe landet ikke er tjent med.

Hypotese 8 ser på om innføring av oppløsningsrett og investitur vil føre til et mer disiplinert stortingsflertall. Hypotesen kom styrket ut av diskusjonen i kapittel 6.8. Også her er det naturlig å trekke frem at med et disiplinert stortingsflertall, vil regjeringen få mer arbeidsro. Det er dessuten grunn til å tro at det vil bli mer stabil og helhetlig styring på grunn av denne arbeidsroen. I tillegg vil ordningen med investitur kreve aktiv støtte fra stortingsflertallet, ikke bare til flertallsregjeringer, men også til mindretallsregjeringer. Dermed vil sannsynligvis terskelen for å felle en regjering ved mistillit være høyere for stortingsflertallet, og man får regjeringer som sitter lengre enn i dag. Fordelene med regjeringer som sitter lenge har jeg vært inne på tidligere i dette kapitlet, og jeg går derfor ikke nærmere inn på dette her. Konklusjonen med tanke på hypotese 8 blir at den disiplinerende effekten oppløsningsrett og investitur er ventet å ha på stortingsflertallet, er til fordel for Norge. Hypotese 8 taler med andre ord for å vedta det foreliggende forslaget.

Hypotese 9 omhandler spørsmålet om folkesuvereniteten styrkes hvis det innføres oppløsningsrett i Norge. Dette er ifølge diskusjonen i kapittel 6.9 tvilsomt. Selv om folkesuvereniteten kan sies å styrkes ved at velgerne får avgjøre stridsspørsmål som fører til nyvalg, finnes det også store ulemper i forbindelse med dette. For det første er det fare for populistiske og sterkt saksorienterte valgkamper ved nyvalg. For det andre gjør endringen i maktbalansen som vil følge hvis forslaget vedtas, at Stortinget, og dermed folket, får mindre makt enn i dag. Dette må sies å være et demokratisk problem, fordi det å ta makt fra folket går i mot prinsippet om folkesuverenitet. Med tanke på folkesuvereniteten vil det med andre ord ikke være å anbefale at det innføres oppløsningsrett i Norge.

For å trekke en samlet konklusjon etter disse vurderingene av hver enkelt hypotese, vil argumentene for og i mot det foreliggende forslaget nå bli foretatt. Det som taler for at Stortinget bør vedta forslaget er særlig argumentet som sier at Norge trenger flere flertallsregjeringer. For å oppnå en mer stabil og helhetlig styring av landet, vil oppløsningsrett og investitur være et velegnet middel. Dette kan man si fordi det

sannsynligvis vil gi landet flere flertallsregjeringer. I tillegg er punktet som omtaler oppløsningsretten som en sikkerhetsventil i det politiske systemet viktig. Det finnes i dag ingen muligheter for å skrive ut nyvalg, uansett hvor vanskelig den parlamentariske situasjonen er. Dette kan man ikke utelukke at vil føre til problemer i fremtiden, selv om man til nå har vært skånet for dette i Norge.

Det som taler i mot å innføre oppløsningsrett og investitur er i hovedsak tre punkter. For det første er faren for misbruk av oppløsningsretten fra regjeringens side til stede. Man har sett tendenser til dette i andre land med oppløsningsrett, og det kan heller ikke utelukkes i Norge. Riktignok er forslaget utformet på en slik måte at faren for misbruk er redusert, men man kan likevel ikke utelukke at skjer. For det andre er det en fare for at man vil oppleve økt populisme og saksorientering med disse lovendringene. Dette gjelder både i forbindelse med valgkampene før et nyvalg, og i forbindelse med at regjeringen spekulerer i å føre en populistisk politikk, for dermed å oppnå et (større) flertall i Stortinget ved et nyvalg. En slik politikk kan gjøre stor skade, for eksempel hvis man fører en uansvarlig økonomisk politikk for å tiltrekke seg velgere på kort sikt. Dette kan føre til langvarige problemer for landet, som det er vanskelig å rette opp i igjen. For det tredje er det grunn til å tro at folkesuvereniteten kommer dårlig fra det hvis forslaget vedtas. Den svekkes særlig med tanke på at Stortinget får mindre makt enn i dag, og dette må kalles et demokratisk problem.

Konklusjonen blir etter dette at forslaget ikke bør vedtas. Selv om det finnes gode argumenter for å innføre både oppløsningsrett og investitur, veier argumentene i mot så tungt at det ikke er verdt å risikere at slike situasjoner oppstår. Faren for misbruk av oppløsningsretten, langsiktige skadevirkninger og skade på demokratiet er såpass stor at forslaget bør avvises av Stortinget.

7.1 Oppsummering

Denne oppgaven har tatt for seg spørsmålet om å innføre oppløsningsrett og investitur i Norge. Som det eneste parlamentariske landet i den vestlige verden, er det ikke mulig å oppløse parlamentet i Norge utenom ved de faste stortingsvalgene. Det har tidligere vært foreslått å innføre oppløsningsrett en rekke ganger, men forslagene har aldri oppnådd det nødvendige flertallet i Stortinget. I forrige stortingsperiode (2001-2005) ble det også fremmet to forslag om oppløsningsrett. Det ene innebærer å kombinere oppløsningsrett med investitur, mens det andre kun foreslår å innføre oppløsningsrett. Det første forslaget har tatt hensyn til kritikken som har vært rettet mot tidligere forslag, og foreslår derfor å kombinere oppløsningsrett med investitur. Man kan dermed anta at dette forslaget har muligheter for å oppnå et stort nok flertall i Stortinget til å endre Grunnloven. Begge de to foreliggende forslagene er redegjort for i oppgaven, men det er forslaget som kombinerer oppløsningsrett og investitur som er analysert i kapitlene 6 og 7.

De ni hypotesene som er fremmet i kapittel 6 tar for seg spørsmålet om hvilke konsekvenser man kan vente seg om forslaget blir vedtatt. I kapittel 7 ble det foretatt en normativ vurdering av hypotesene, og hvorvidt Norge vil være tjent med å innføre oppløsningsrett og investitur. Det ble her konkludert med at selv om det finnes gode argumenter for å si ja til forslaget, er risikoen for negative bivirkninger så stor at forslaget bør avvises. Disse bivirkningene er særlig misbruk av oppløsningsretten fra regjeringen, langsiktige skadevirkninger på grunn av populisme og saksorientering, samt skade på demokratiet ved at maktbalansen skyves i retning utøvende makt på bekostning av lovgivende makt.

LITTERATUR

Andersen, Svein S. (1997) *Case-studier og generalisering* Bergen: Fagbokforlaget

Dokument nr. 15:6 (1963-64) Grunnlovsforslag fra Arne Strøm og Reidar Carlsen, vedtatt til fremsettelse av Jakob Pettersen

Dokument nr. 15:7 (1963-64) Grunnlovsforslag fra Didrik Cappelen

Dokument nr. 13:5 (1967-68) Grunnlovsforslag fra Finn Gustavsen og Asbjørn Holm

Dokument nr. 13:7 (1971-72) Grunnlovsforslag fra Otto Lyng og Tor Oftedal

Dokument nr. 12:6 (1987-88) Grunnlovsforslag fra Kåre Willoch

Dokument 12: 4 (1991-92) Grunnlovsforslag fra Harald Ellefsen, Per-Kristian Foss, Anders C. Sjaastad og Petter Thomassen

Dokument nr. 12:8 (1999-2000) Grunnlovsforslag fra Gunnar Skaug, Carl I. Hagen og Lars Sponheim

Dokument nr. 12:9 (1999-2000) Grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss og Inge Lønning

Dokument nr. 12:2 (2003-2004) Grunnlovsforslag fra Jens Stoltenberg, Jørgen Kosmo, Carl I. Hagen, Berit Brørby og Kjell Engebretsen

Dokument nr. 12:10 (2003-2004) Grunnlovsforslag fra Inge Lønning, Jan Tore Sanner, Martin Engeset og André Dahl

Folketinget (2004) "Bekendtgørelse nr. 704 af 27. juni 2004 af lov om valg til Folketinget"
http://www.folketinget.dk/valg/Lovgivning_om_folketingsvalg/

Folketinget (2006) *Demokrati på dansk* København: Folketingets Kommunikationsenhed

Fremskrittspartiet (2005) *Prinsipp- og handlingsprogram 2005-2009* Vedtatt på landsmøtet i Ålesund 21. mai 2005

Grib, Peter Egemose (2006) (Fuldmægtig, Folketingets Oplysning) *E-post til forfatter* 27. september

Hellevik, Ottar (1999) *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap* Oslo: Universitetsforlaget

Innstilling VII (1917) fra den parlamentariske valgordningskommisjon nedsatt ved Stortingets beslutning av 26. juni 1917

Innst. S.nr.50 (1926) Innstilling fra Utenriks- og konstitusjonskomiteen

Innstilling III (1948) fra den parlamentariske valgordningskommisjon nedsatt ved Stortingets beslutning av 6. februar 1948

Innst. S.nr.309 (1975-76) Innstilling fra Utenriks- og konstitusjonskomiteen

Innst. S.nr.131 (1991-92) Innstilling fra Utenriks- og konstitusjonskomiteen

Innst. S.nr.153 (1995-96) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen angående forslag fra Harald Ellefsen, Per-Kristian Foss, Anders C Sjaastad og Petter Thomassen til endring av Grunnloven § 54, § 68, § 71 og § 112

Innst. S.nr.203 (2002-2003) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om forslag fra Per-Kristian Foss og Inge Lønning om endringer av Grunnloven § 54, § 68, § 71 og § 112. (Oppløsningsrett)

Innst. S.nr.204 (2002-2003) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om forslag fra Gunnar Skaug, Carl I Hagen og Lars Sponheim om endringer av Grunnloven § 54, § 63, § 68, § 71, § 79 og § 112. (Oppløsningsrett)

Innst. S.nr.191 (2006-2007) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om forslag fra Jens Stoltenberg, Jørgen Kosmo, Carl I. Hagen, Berit Brørby og Kjell Engebretsen om endringer i Grunnloven §§ 12, 54, 68, 70, 71, 72, 73, 74 og 112 med sikte på å innføre en ordning med oppløsningsrett og positiv parlamentarisme

Innst. S.nr.192 (2006-2007) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Inge Lønning, Jan Tore Sanner, Martin Engeset og André Dahl om endringer av Grunnloven § 54, § 68, § 71 og § 112 (Oppløsningsrett)

Kommunal- og regionaldepartementet (2001) "Norsk valgdeltakelse i et makroperspektiv" i *NOU 2001: 3 – Velgere, valgordning, valgte* Oslo: Statens forvaltningstjeneste

http://www.odin.no/krd/norsk/dok/andre_dok/nou/016001-020006/ved004-bn.html

Mason, Jennifer (1996) *Qualitative researching* London: Sage

Midgaard, Knut (1994) "Spørsmålet om oppløsningsrett i Norge. Noen historiske glimt" i Rasch, Bjørn Erik og Knut Midgaard *Representativt demokrati – spilleregler under debatt* Oslo: Universitetsforlaget

Narud, Hanne Marthe (2002) "Har valg noen betydning?" *Tidsskrift for samfunnsforskning* 43: 245-258

Niemivuo, Matti (2002) ”Maktbefogenheterna för republikens president och Finlands nya grundlag” i Smith, Eivind (red.) *Grundlagens makt – konstitutionen som politiskt redskap och som rättslig norm* Stockholm: SNS Förlag

Nordby, Trond (2004) *I politikkens sentrum* Oslo: Universitetsforlaget

NOU 2001:3 *Velgere, valgordning, valgte*

Rasch, Bjørn Erik og Bernt Aardal (1994) ”Bør regjeringen kunne skrive ut nyvalg?” i Rasch, Bjørn Erik og Knut Midgaard *Representativt demokrati – spilleregler under debatt* Oslo: Universitetsforlaget

Rasch, Bjørn Erik (2000) ”Kan mindretallsregjeringene reguleres bort?”, *Nytt Norsk Tidsskrift* nr. 2/2000 Oslo: Universitetsforlaget

Rasch, Bjørn Erik (2004) *Kampen om regjeringsmakten – Norsk parlamentarisme i europeisk perspektiv* Bergen: Fagbokforlaget

Ringdal, Kristen (2001) *Enhet og mangfold* Bergen: Fagbokforlaget

Shively, W. Phillips (1991) *Power and Choice: An Introduction to Political Science* New York: McGraw-Hill

Smith, Alastair (1996) ”Endogeneous Election Timing in Majoritarian Parliamentary Systems” i *Economics and Politics* 8: 85-110

Statsvitenskapelig leksikon (1997) Oslo: Universitetsforlaget

Stortinget (2003) Møtereferat 26. mai 2003
<http://www.stortinget.no/std/2002/sv030526.html#sak5>

Strøm, Kaare (1994) ”Oppløsningsrett og parlamentarisme: Et internasjonalt perspektiv” i Rasch, Bjørn Erik og Knut Midgaard *Representativt demokrati – spilleregler under debatt* Oslo: Universitetsforlaget

Sveriges Riksdag (2006) ”Extra val”
http://www.riksdagen.se/templates/R_Page____1541.aspx

Verney, Douglas V. (1963) ”The Analysis of Political Systems” i Eckstein, H og D. E. Apter (red.) *Comparative Politics: A Reader* Glencoe: Free Press

Willoch, Kåre (2005) ”Bør Grunnloven endres?”, *Aftenposten* 10. november 2005 [online] [11.12.2006]
<http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/article1152980.ece>

Forkortelser brukt i oppgaven

Ap	Arbeiderpartiet
FrP	Fremskrittspartiet
H	Høyre
KrF	Kristelig Folkeparti
SF	Sosialistisk Folkeparti
Sp	Senterpartiet
SV	Sosialistisk Venstreparti
V	Venstre
Innst. S.	Innstillinger til Stortinget
NOU	Norges Offentlige Utredninger